

N° 795

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la consommation,

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1015, 1110, 1116, 1123, 1156 et T.A. 176

Sénat : 725, 792, 793, 795, 809 et 810 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'ACHÈVEMENT D'UNE RÉFORME GLOBALE DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION	7
A. LA TRANSFORMATION DU SECTEUR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 2010	7
1. <i>Une réforme majeure des modalités du crédit à la consommation</i>	7
2. <i>Une diminution significative de la production de crédits à la consommation, en particulier de crédits renouvelables</i>	8
B. L'AJUSTEMENT NÉCESSAIRE DE CERTAINES DISPOSITIONS D'ENCADREMENT DU CRÉDIT RENOUVELABLE	9
1. <i>L'obligation de proposer une offre de crédit amortissable alternative (article 18)</i>	10
2. <i>L'encadrement des cartes liées (articles 19 ter et 19 quater A)</i>	11
3. <i>Des ajustements en matière de distribution des crédits à la consommation (articles 18 A à 18 C et 19 quater à 19 septies)</i>	13
II. DES DISPOSITIONS NOUVELLES QUI MODIFIENT EN PROFONDEUR LE SECTEUR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION	16
A. LA RÉDUCTION DU « DÉLAI CHATEL » : UN RISQUE POUR LA CONSOMMATION (ARTICLE 19)	16
B. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DES MESURES DE REDRESSEMENT : UNE MESURE PROTECTRICE DES DÉBITEURS À AMÉNAGER (ARTICLE 18 D)	18
1. <i>Une durée déjà réduite à huit ans par la loi du 1^{er} juillet 2010</i>	18
2. <i>L'article 18 D du présent projet de loi : une réduction à 5 ans, sans prise en compte de la durée du moratoire</i>	20
3. <i>Des conséquences majeures pour l'équilibre de la procédure de surendettement et le crédit à la consommation</i>	22
III. LA CRÉATION DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS (ARTICLES 22 BIS À 22 SEXIES)	25
A. UN OBJECTIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT ET DE RENFORCEMENT DE LA CONCURRENCE	25
1. <i>Un fichier « négatif » qui a montré ses limites</i>	25
2. <i>Un long débat en vue de la création du registre national</i>	26
3. <i>Les principaux objectifs du registre national</i>	28
B. UN FORMAT RÉDUIT, PROPORTIONNÉ À SES OBJECTIFS	29
1. <i>La nécessité d'un registre proportionné à son objectif de prévention du surendettement</i>	29
2. <i>Un registre des crédits à la consommation en cours d'utilisation</i>	30
3. <i>Une utilisation encadrée</i>	32
a) <i>Les utilisations par les établissements de crédit</i>	32
b) <i>Les autres utilisateurs</i>	33
4. <i>L'intégration du FICP au sein du nouveau registre</i>	33
5. <i>L'entrée en vigueur du registre</i>	34
C. UN IDENTIFIANT QUI RESTE À PRÉCISER	34

D. DES MODALITÉS D'APPLICATION À AMÉNAGER	36
1. <i>L'actualisation des données du registre</i>	36
2. <i>La prise en charge du coût du fichier et la tarification de la consultation</i>	37
3. <i>L'application du registre aux cautions et aux co-emprunteurs</i>	38
IV. DES DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE BANCAIRE ET FINANCIÈRE	40
A. LA MOBILITÉ BANCAIRE (ARTICLE 19 <i>OCTIES</i> A).....	40
1. <i>La facilitation de la mobilité bancaire</i>	40
2. <i>La portabilité du numéro de compte bancaire</i>	42
B. L'ASSURANCE EMPRUNTEUR (ARTICLE 19 <i>OCTIES</i>)	42
C. LE MICROCRÉDIT (ARTICLE 19 <i>NONIES</i>).....	43
V. UN RENFORCEMENT BIENVENU DE L'ENCADREMENT DES JEUX EN LIGNE (ARTICLES 72 <i>QUATER</i> À 72 <i>DUODECIÉS</i>).....	45
A. L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD PROHIBÉS	46
1. <i>La fin de la collision des définitions</i>	47
2. <i>Le maintien des exceptions traditionnelles</i>	47
3. <i>La définition du sacrifice financier</i>	48
B. LA PROTECTION DES PERSONNES INTERDITES DE JEU OU AUTO-EXCLUES.....	48
C. LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES AVOIRS DES JOUEURS	49
D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS CONTENTIEUX DE L'ARJEL.....	51
1. <i>La fin de l'obligation de la mise en demeure préalable à l'engagement de la procédure de sanction</i>	51
2. <i>La capacité de saisir la justice pour lutter contre la publicité en faveur des sites illégaux</i>	52
3. <i>La capacité d'action contre tous les sites de jeux et de hasard en ligne illégaux</i>	52
E. LES AUTRES DISPOSITIONS	53
1. <i>La suppression de l'obligation de saisine de l'Autorité de la concurrence pour les conventions déterminant le « droit au pari »</i>	53
2. <i>L'obligation d'archivage de certaines données par les opérateurs</i>	53
F. LA NÉCESSAIRE IMPLICATION DU PARLEMENT DANS LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'ARJEL.....	54
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
ANNEXES.....	75
I - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77
II – AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	79

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Au 31 mars 2013, environ 778 000 ménages français bénéficient de mesures de surendettement. Au total, en 2012, 220 836 dossiers ont été déposés auprès des commissions départementales de surendettement. Ces chiffres, bien qu'en léger recul par rapport à l'année 2011, illustrent **l'ampleur et la persistance d'un phénomène** que le législateur, lors de l'adoption de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, dite « Neiertz », avait cru n'être que temporaire. Il s'agit d'un **enjeu social** de première importance, du fait des contraintes budgétaires imposées par les mesures de surendettement, mais aussi de leur impact psychologique sur les personnes concernées. C'est également un **enjeu économique** en raison de l'effet des mesures de surendettement, notamment des effacements de dette, sur le secteur du crédit à la consommation, les taux pratiqués et la sélectivité des clients et, partant, sur le dynamisme de la consommation en France.

La loi du 1^{er} juillet 2010 a constitué, dans ce contexte, une réforme globale du crédit à la consommation et du surendettement. Elle s'est traduite par une responsabilisation de la distribution du crédit à la consommation et par une diminution de la part du crédit renouvelable dans l'encours global de crédit à la consommation.

Toutefois, le bilan de son application, réalisé tant par le Parlement¹ que par les parties prenantes au sein du Comité consultatif du secteur financier, a montré **les lacunes de la loi et les possibilités de contournement utilisées par les établissements.**

De façon générale, **encadrer le modèle du crédit et de sa distribution apparaît aujourd'hui insuffisant.** En effet, le surendettement a changé, avec une augmentation importante des débiteurs surendettés en raison d'une insuffisance structurelle des ressources. En outre, aucune solution n'a été apportée au **problème structurel du manque d'informations du prêteur sur la situation financière réelle du candidat au crédit.**

Dans ce contexte, le projet de loi relatif à la consommation adopté par l'Assemblée nationale le 3 juillet 2013 cherche à **apporter, dans son chapitre 3 consacré au crédit et à l'assurance, les réponses aux manques constatés dans l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010.**

¹ Voir notamment le rapport n° 602 (2011-2012) de Mmes Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : « Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter ».

Outre la précision de certaines mesures d'encadrement en matière de crédit à la consommation, **le projet de loi vise ainsi, par son article 22 bis adopté à l'initiative du Gouvernement, à créer un registre national des crédits aux particuliers.** Même si plusieurs modifications semblent nécessaires pour en assurer la pleine efficacité, le dispositif adopté constitue, du fait de son format limité aux crédits à la consommation en cours d'utilisation, un « **fichier positif** » à la française, adapté aux préoccupations légitimes en matière de proportionnalité et de protection des données personnelles.

Par ailleurs, nos collègues députés ont adopté, en commission et en séance publique, un certain nombre d'articles additionnels sur le crédit à la consommation et le surendettement. Si ces articles constituent principalement des ajustements bienvenus suite à la réforme de 2010, certains d'entre eux vont bien au-delà et **modifient en profondeur l'équilibre du secteur du crédit à la consommation et de sa distribution**, sans cohérence avec la création du registre national. Les amendements adoptés par votre commission des finances visent, tout en reprenant l'esprit et l'objectif de ces articles, à rétablir cette cohérence et à réduire les risques de ces dispositions sur la consommation.

Par ailleurs, le projet de loi comporte **plusieurs dispositions en matière bancaire et financière** dont s'est saisie la commission des finances, en particulier la mobilité bancaire, l'assurance-emprunteur et la régulation des jeux en ligne.

Au total, votre commission des finances, saisie de trente articles du projet de loi¹, propose vingt-quatre amendements à la commission des affaires économiques, portant essentiellement sur l'encadrement du crédit à la consommation et sur le registre des crédits.

¹ Sections 1 (16 articles) et 3 (5 articles) du chapitre III et articles 72 quater à 72 duodécies de la section 2 du chapitre VI (9 articles).

I. L'ACHÈVEMENT D'UNE RÉFORME GLOBALE DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

A. LA TRANSFORMATION DU SECTEUR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 2010

1. Une réforme majeure des modalités du crédit à la consommation

L'objectif affiché par Christine Lagarde, alors ministre de l'économie et des finances, lors de la présentation du projet de loi de réforme du crédit à la consommation en 2009, était de mettre en place une « *distribution plus responsable du crédit* »¹. A l'issue de la discussion parlementaire, qui a considérablement enrichi le texte, le projet de loi, devenu la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (dite loi « Lagarde ») était passé de 36 à 63 articles. Comme le soulignent notre collègue Muguette Dini et notre ancienne collègue Anne-Marie Escoffier dans leur rapport sur l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010, les dispositions de la loi « *ont eu un impact sur le secteur du crédit à la consommation pour l'ensemble du cycle de vie d'un contrat, depuis sa distribution commerciale jusqu'au déroulement de son remboursement, en passant par les conditions de sa souscription* »².

Parmi l'ensemble des mesures prévues par la « loi Lagarde », rappelons quelques unes parmi les plus déterminantes pour l'évolution du secteur :

- **la réforme du mode de calcul du taux de l'usure**, qui dépend non plus de la nature des crédits mais de leur montant ;

- **l'encadrement de la publicité et des offres de crédit**, avec l'introduction d'un exemple représentatif, d'un résumé des caractéristiques essentielles du crédit et de la mention obligatoire d'alerte « *un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* » ;

- **l'encadrement de la commercialisation du crédit**, qu'il s'agisse de l'obligation de vérifier la solvabilité de l'emprunteur ou de la rémunération et de la formation du vendeur ;

- **la réforme du crédit renouvelable**, notamment par la mise en place d'une durée maximale de remboursement, par la résiliation de plein droit du contrat de crédit renouvelable à l'issue de deux années d'inactivité du compte

¹ Sénat, compte-rendu de la séance du 16 juin 2009.

² Rapport n° 602 (2011-2012) fait par Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : « *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter* ».

et par la mise en œuvre d'un paiement « comptant » par défaut sur les cartes de crédit renouvelable.

A l'instar de Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier dans leur rapport précité, le Gouvernement souligne, dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, que « *cette loi a eu un impact positif, qui se traduit notamment par une baisse de la durée et du coût moyen du crédit renouvelable et une diminution de ce dernier dans la part du crédit à la consommation* ».

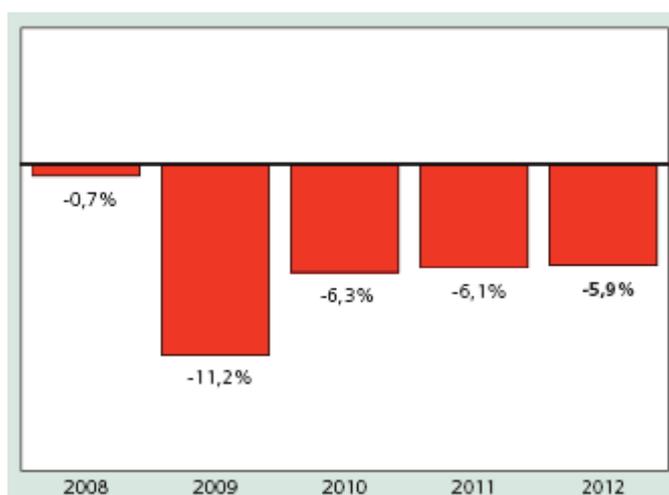
2. Une diminution significative de la production de crédits à la consommation, en particulier de crédits renouvelables

L'encours total de crédits à la consommation connaît une période de stagnation, voire de léger repli, depuis 2009. Ainsi, au 31 mars 2013, l'encours total de crédit à la consommation s'établissait, selon la Banque de France, à 145,7 milliards d'euros, en baisse de 1,6 % sur un an.

Cela s'explique par la **diminution importante de la production nouvelle de crédits à la consommation**. Alors qu'elle s'établissait à près de 44 milliards d'euros en 2008, elle a chuté de 13 % en 2009 et, après un léger rebond en 2010, a à nouveau connu deux années de réduction (-0,4 % en 2011 et -4,9 % en 2012), soit une **baisse globale de 18,5 % sur la période 2008-2012**¹.

S'agissant, plus précisément, de la part du **crédit renouvelable** dans le total des crédits à la consommation, les statistiques montrent une diminution significative et constante de l'encours et de la production de crédits depuis 2009 (voir graphique ci-dessous).

Evolution annuelle de la production de crédits renouvelables



Source : rapport annuel 2012 de l'ASF

¹ Données de l'Association française des sociétés financières (ASF), qui représente environ 60 % du secteur du crédit à la consommation et 80 % du crédit renouvelable.

En 2008, le Gouvernement avait commandé à un cabinet privé de conseil, le cabinet Athling, un rapport sur le crédit à la consommation et les perspectives de réforme. Ce rapport, remis la même année, a servi de base de travail pour le projet de loi relatif au crédit à la consommation (rapport Athling 2008). En 2012, le comité consultatif du secteur financier (CCSF) a demandé à nouveau un rapport à ce même cabinet sur le **bilan de l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010** (rapport Athling 2012).

Selon ce rapport Athling de 2012, « **le crédit renouvelable post-LCC est en pleine évolution. Il se différencie nettement du crédit renouvelable avant LCC, marquant l'impact rapide de la réforme sur ce type de crédit :**

- *Le montant moyen d'ouverture d'un compte de crédit renouvelable est plus faible qu'auparavant (...).*
- *L'encours moyen par compte de crédit renouvelable stagne, voire baisse pour des prêteurs.*
- *Les durées de remboursement se raccourcissent.*
- *Les taux à l'ouverture et sur l'encours sont aussi en baisse.*
- *Les augmentations de plafond (montant accordé ou montant consenti) sont moins fréquentes ».*

Au total, on constate que **le crédit renouvelable s'est donc « recentré » sur la catégorie de prêts pour laquelle il peut être adapté, à savoir la petite trésorerie à court terme et les achats de faible montant** : en 2012, 41,5 %, contre 38,2 % en 2010, des montants accordés sont inférieurs à 1 525 euros et 22,5 %, contre 27,5 % en 2010, sont supérieurs ou égaux à 3 000 euros¹.

A l'inverse, la **production de prêts personnels a augmenté de 6,3 % entre 2010 et 2012** d'après le rapport Athling.

Dans ce contexte général de baisse du crédit à la consommation, en particulier du crédit renouvelable, il est cependant difficile de distinguer l'effet de la loi du 1^{er} juillet 2010 de celui de la **crise économique** et des incertitudes qui, depuis l'été 2011 notamment, pèsent sur la consommation des ménages français. Cela est particulièrement vrai pour le crédit affecté, notamment automobile, dont la baisse significative (- 6 % entre 2010 et 2012) est principalement liée à la chute des ventes d'automobiles.

B. L'AJUSTEMENT NÉCESSAIRE DE CERTAINES DISPOSITIONS D'ENCADREMENT DU CRÉDIT RENOUVELABLE

Deux ans après l'entrée en vigueur de la plupart des dispositions concernant le crédit renouvelable, il apparaît que certaines d'entre elles, qui avaient pour objet de mettre fin au « tout-crédit renouvelable » tel qu'il était

¹ Rapport Athling 2012.

pratiqué par certains prêteurs et enseignes, ont pu être **contournées** ou, à tout le moins, interprétées de façon souple par les établissements de crédit.

1. L'obligation de proposer une offre de crédit amortissable alternative (article 18)

L'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 2010 a créé un article L. 311-8-1 au sein du code de la consommation, qui prévoit que *« lorsqu'un prêteur ou un intermédiaire de crédit propose au consommateur, sur le lieu de vente ou par un moyen de vente à distance, un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable à la place d'un contrat de crédit renouvelable »*.

Comme cela avait été annoncé par Christine Lagarde, ministre de l'économie et des finances, en première lecture au Sénat¹, le seuil à partir duquel le contrat de crédit renouvelable doit être accompagné d'une offre alternative de crédit amortissable a été fixé par décret à **1 000 euros**².

Il ressortait clairement des travaux préparatoires, en particulier au Sénat, que cette *« possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable »* alternatif devait s'entendre comme une obligation, faite au prêteur, de le proposer à l'emprunteur³.

Cependant, il est apparu, en pratique, que cette interprétation était rarement retenue par les établissements de crédit et les enseignes. Ainsi, une étude de l'UFC-Que Choisir parue en avril 2012 a montré que, **dans 78 % des cas, l'offre de crédit amortissable n'était pas proposée au client**⁴. De même, selon le rapport Athling qui a réalisé une étude auprès de trente enseignes, **dans 91 % des cas, l'offre alternative n'a pas été évoquée et dans 83 % des cas, elle n'est même pas visible**. Ainsi, les prêteurs et les enseignes s'en tiennent à la lettre de l'article L. 311-8-1 : des offres de crédit amortissable existent, mais elles ne sont pas systématiquement proposées.

Face à ce constat, les établissements de crédit se sont engagés en novembre 2012, dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier, à **appliquer de façon plus stricte l'article L. 311-8-1 du code de la consommation** : *« s'agissant, sur les lieux de vente, sur les sites Internet marchands ou par un moyen de vente à distance, de toute offre de crédit renouvelable pour l'achat d'un bien ou service particulier dont le montant financé est supérieur à 1.000 euros, les établissements de crédit ou les*

¹ *Compte-rendu des débats de la commission spéciale, 2 juin 2009.*

² *Décret n° 2010-1462 du 30 novembre 2010.*

³ *Voir par exemple le compte-rendu des débats de la commission spéciale du 2 juin 2009 et en séance publique du 16 juin 2009.*

⁴ *« Application de la loi Lagarde sur le crédit à la consommation : les établissements discrédités », UFC Que Choisir, avril 2012.*

intermédiaires de crédit présentant une telle offre l'accompagnent systématiquement d'une proposition alternative de contrat de crédit amortissable »¹.

L'article 18 du présent projet de loi vise à traduire dans la loi cet engagement du CCSF. Il propose ainsi une nouvelle rédaction de l'article L. 311-8-1 du code de la consommation, qui disposerait que « *le prêteur ou l'intermédiaire de crédit est dans l'obligation d'accompagner systématiquement l'offre de crédit renouvelable d'une proposition de crédit amortissable* ». Tout en partageant pleinement l'esprit de cette disposition, votre rapporteure pour avis vous propose un **amendement rédactionnel**.

De plus, si l'objet de l'offre alternative est d'éclairer le consommateur, il est nécessaire de lui donner les moyens de comparer les deux offres qui lui sont faites : c'est pourquoi votre rapporteure pour avis est favorable à l'amendement adopté à cet article par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Razzy Hammadi, rapporteur, qui vise à **préciser que la proposition alternative doit permettre de comparer les offres, sur la base de deux hypothèses de remboursement**, dans des conditions définies par décret.

2. L'encadrement des cartes liées (articles 19 ter et 19 quater A)

L'essor du crédit renouvelable, en particulier sur les lieux de vente, s'est accompagné du développement des **cartes liées, associant une fonction de fidélité (avec avantages promotionnels) à un compte de crédit renouvelable**. Lors des débats parlementaires sur la loi du 1^{er} juillet 2010, la question avait été soulevée à de nombreuses reprises et plusieurs amendements avaient été déposés par différents groupes politiques afin d'interdire ce type de cartes, ainsi que les **cartes dites « double action »**, proposée par les réseaux bancaires traditionnels et combinant une fonction paiement et un compte de crédit renouvelable.

Sans aller jusqu'à une interdiction pure et simple de ces cartes, qui entraverait des pratiques établies de consommation et une simplicité d'usage recherchée par certains consommateurs, la loi du 1^{er} juillet 2010 a cherché à **éviter qu'elles ne débouchent sur une utilisation du crédit renouvelable au-delà d'un besoin réel du consommateur**.

Ainsi, la loi avait notamment créé un article L. 311-17 du code de la consommation qui :

- **interdit les promotions liées à l'utilisation de la fonction « crédit » plutôt que le paiement comptant ;**
- **rend obligatoire le paiement comptant par défaut**, le paiement à crédit devant résulter d'une démarche délibérée du consommateur.

¹ Avis du 15 novembre 2012 adopté par le CCSF.

Afin d'assurer la pleine effectivité de la première disposition, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **article additionnel 19 ter** qui modifie l'article L. 311-17 du code de la consommation pour préciser que l'utilisation de la fonction « crédit » ne peut donner lieu à un avantage « de toute nature », et non seulement commercial ou promotionnel. En effet, selon l'auteur de l'amendement, « *certains acteurs (...) proposent des cartes offrant des places de cinéma, des coupe-file aux caisses ou la livraison gratuite sans estimer qu'elles entrent dans le champ de cette définition* »¹. Il est donc légitime d'**élargir la définition des avantages promotionnels que la loi interdit de réserver à l'utilisation de la fonction crédit d'une carte.**

Par ailleurs, en séance, à l'initiative du rapporteur, **l'obligation d'accord exprès du consommateur pour l'utilisation de la fonction « crédit » a été étendue aux cartes associant paiement et crédit, au-delà des seules cartes associant fidélité et crédit (article 19 quater A).**

Votre rapporteure pour avis se félicite de ces ajouts qui permettent d'améliorer techniquement les dispositions issues de la loi du 1^{er} juillet 2010 et d'en accroître l'efficacité au regard de l'ensemble des pratiques de crédit à la consommation.

De façon générale, **vos rapporteure pour avis est défavorable à une déliaison totale des cartes de fidélité et de crédit**, comme cela a notamment été préconisé par la Cour des comptes dans son dernier rapport public². En effet, la pratique des cartes à double fonction fait désormais partie des **habitudes de consommation** d'un grand nombre de consommateurs français. De plus, les **barrières mises à l'entrée dans le crédit**, en particulier la fonction « comptant » par défaut, ont considérablement limité l'entrée dans le crédit « à l'insu » des consommateurs : la part des transactions à crédit dans le total des transactions est passée de 22 % en 2007 à 6,3 % en 2012 d'après le rapport Athling. Enfin, les cartes liées permettent en réalité aux enseignes de distribution petites et moyennes, grâce à l'appui des établissements de crédit, d'**offrir des avantages promotionnels plus importants** qu'ils ne le pourraient sans adossement à une carte de crédit.

Cependant, les cartes associant crédit et fidélité devraient être **limitées aux cas où elles répondent à un besoin réel du consommateur** : dans ce contexte, votre rapporteure pour avis salue l'engagement pris par le CCSF visant à obliger les établissements de crédit et leurs intermédiaires à proposer systématiquement une carte de fidélité simple, alternativement à la carte liée. Cet engagement pourrait être repris et précisé par la loi (voir *infra*).

¹ Rapport n° 1156 de Razzy Hammadi et Annick Le Loch, p. 255.

² Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, « La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités ».

3. Des ajustements en matière de distribution des crédits à la consommation (articles 18 A à 18 C et 19 quater à 19 septies)

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un nombre important d'articles additionnels qui apportent des **ajustements utiles aux règles en matière de crédit à la consommation**.

- S'agissant des crédits dits « gratuits », c'est-à-dire des crédits en N fois sans frais, la commission des affaires économiques a, à l'initiative de notre collègue Laurent Grandguillaume, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, adopté un amendement visant à prévoir que pour être exclus de la réglementation des crédits à la consommation, **les crédits gratuits doivent, cumulativement, ne présenter ni intérêts ni frais** (article 18 A).

- Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, à l'initiative de Laurent Grandguillaume et avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, un amendement visant à **mieux encadrer les publicités relatives aux regroupements (ou rachats) de crédits**, afin de prévoir que ces publicités mentionnent de manière claire et apparente la somme des coûts totaux des crédits antérieurs et le coût total du crédit postérieur à l'opération précitée (article 18 B). En effet, il apparaît que ces publicités font souvent valoir une baisse des mensualités, sans souligner qu'elle est compensée par une augmentation de la durée de remboursement et donc, potentiellement, d'une hausse du coût total du crédit.

- De plus, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, à l'initiative du rapporteur et avec avis favorable du Gouvernement, un amendement portant article additionnel visant à prévoir que **la fiche de dialogue, créée par la loi du 1^{er} juillet 2010 comme support de la vérification de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur, doit être conservée par ce dernier durant toute la durée du prêt (article 18 C)**. Comme le souligne le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, *« la fiche de dialogue pourrait être utilisée en cas de contestation de la vérification de la solvabilité. En effet, les informations portées sur ce document doivent faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur de l'emprunteur »*.

- La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Laurent Grandguillaume et des membres du groupe socialiste, républicain et citoyen de la commission, **un amendement portant article additionnel (article 19 bis) et ayant pour objet l'abrogation des dispositions relatives aux hypothèques rechargeables**. Il est précisé que l'abrogation entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2014 et ne s'appliquera pas aux contrats conclus avant cette date.

Instituée par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés, l'hypothèque rechargeable permet à un débiteur qui a déjà constitué une hypothèque, de ne pas en constituer une nouvelle pour garantir des crédits

successifs dans la limite du montant maximal prévu lors de l'hypothèque initiale. L'objectif poursuivi par l'introduction de l'hypothèque rechargeable était de permettre **une baisse du coût des crédits à la consommation** grâce à la sûreté hypothécaire, qui permet un meilleur refinancement de la créance pour le prêteur qu'un prêt sans garantie.

Votre rapporteure pour avis **approuve la suppression, pour les particuliers, de ce mécanisme** qui les incite à engager leurs biens immobiliers pour garantir un crédit à la consommation et à s'endetter sans rapport avec leurs revenus, d'autant plus que l'hypothèque rechargeable, pour les entreprises, semble avoir été peu utilisée.

- En outre, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à **aligner, pour les crédits affectés, le délai de rétractation de l'emprunteur permettant la résolution du contrat de vente, aujourd'hui de sept jours, sur le délai général de quatorze jours prévu par l'article L. 311-12 pour la résolution du contrat de crédit (article 19 quater)**. En effet, à l'heure actuelle, deux délais sont prévus, si bien que, comme le souligne le rapporteur de l'Assemblée nationale, auteur de l'amendement, « *si un consommateur se rétracte entre le huitième et le quatorzième jour, le contrat de crédit sera résolu de plein droit, mais pas le contrat de vente ou de prestation de services* » dont il constitue pourtant l'accessoire. Cette harmonisation, bien qu'elle allonge le délai de rétractation du contrat de vente, source d'incertitude pour le vendeur, est donc légitime.

- La commission des affaires économique de l'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative de son président et contre l'avis de son rapporteur et du Gouvernement, un amendement portant article additionnel (article 19 *quinquies*) et visant à **rendre inopposable à l'autre époux ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité les dettes nées de l'utilisation de crédits renouvelables, à condition qu'il ne l'ait pas expressément acceptée** et que ces dettes dépassent un montant fixé par décret. Il s'agit de remédier à l'insuffisante protection offerte, pour l'instant, par les articles 220 et 515-4 du code civil au conjoint laissé dans l'ignorance de dettes qui engagent pourtant le couple.

- Votre rapporteure pour avis se félicite que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ait pérennisé, à l'initiative de la commission des finances, le **comité de suivi sur la réforme de l'usure** composé du Gouverneur de la Banque de France, d'un député, d'un sénateur et du directeur général du Trésor (**article 19 sexies**). En effet, il s'avère que la réforme des modes de calcul des taux de l'usure, introduite par notre collègue Philippe Dominati, alors rapporteur au nom de la commission spéciale du Sénat, au sein du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, a eu un **impact majeur sur le secteur**. En particulier, elle a conduit à **réduire les taux d'intérêt moyens du crédit renouvelable**, passés de 15,6 % en 2007 à 14,1 % en 2012. De façon générale, le rapport Athling souligne que la réforme de l'usure « *représente 74 % des impacts financiers de la LCC, soit le*

plus gros poste » du point de vue de la rentabilité des établissements de crédit. En conséquence, il semble nécessaire que le comité de suivi poursuive ses travaux au-delà de la période transitoire de mise en application de la réforme, d'autant plus que les taux d'intérêt continueront d'évoluer même après l'égalisation, aujourd'hui effectuée, par tranche de montant.

- Enfin, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, un article visant à **élargir les règles fixées par la loi du 1^{er} juillet 2010 en matière d'encadrement de la rémunération des vendeurs (article 19 septies)**. En effet, les dispositions de l'article L. 313-11 du code de la consommation interdisent de rémunérer un vendeur « *en fonction du taux du crédit ou du type de crédit qu'il a fait contracter à l'acheteur d'un bien mobilier ou immobilier* ». En d'autres termes, **les financements à crédit de prestations de services**, en particulier pour la réalisation de travaux, ne sont pas concernés par cet encadrement. L'article 19 septies du présent projet de loi vise, dans ce cadre, à modifier utilement l'article L. 311-11 précité afin de supprimer cette référence à l'acheteur d'un bien mobilier ou immobilier, de manière à couvrir l'ensemble des cas d'octroi de crédit.

II. DES DISPOSITIONS NOUVELLES QUI MODIFIENT EN PROFONDEUR LE SECTEUR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

A. LA RÉDUCTION DU « DÉLAI CHATEL » : UN RISQUE POUR LA CONSOMMATION (ARTICLE 19)

A l'initiative de notre collègue député Michèle Bonneton et d'autres membres du groupe écologiste et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit à l'article 19, qui ne procédait initialement qu'à des modifications rédactionnelles de l'article L.311-16 du code de la consommation, une disposition **abaissant de deux à un an le délai** (dit délai « Chatel ») **au terme duquel le contrat de crédit renouvelable qui n'a fait l'objet d'aucune utilisation est automatiquement résilié**, sauf demande expresse de l'emprunteur au plus tard vingt jours avant la date d'échéance du contrat.

Institué par la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur (dite « loi Chatel »), ce délai avait à l'origine fixé à trois ans.

Le rapport Athling de 2008 indiquait que l'application de **cette mesure avait conduit en 2007 à la fermeture de près 2,45 millions de comptes**, soit l'équivalent du nombre d'ouvertures de comptes de crédit renouvelable sur cinq mois d'activité. Il estimait alors qu'une réduction du délai ne semblait pas utile en raison :

- d'une ancienneté moyenne des comptes ouverts élevée (plus de 50 % ont au moins cinq ans), ce qui montrerait l'intérêt porté à ce produit sur une durée supérieure à douze mois ;
- de la faible activité des comptes (moins d'un compte sur deux est actif) ;
- du nombre déjà significatif de fermetures liées à la loi Chatel sur les trois années d'inactivité.

Toutefois, **le délai a été abaissé à deux ans par la loi Lagarde de 2010**. Le rapport Athling de 2012 affirme que cette mesure est à l'origine de 60 % des fermetures de compte de crédit renouvelable intervenues depuis la loi Lagarde et de **1,6 million de fermetures supplémentaires** par rapport à 2010. Dans ce contexte, **l'abaissement du délai à un an ne fait pas partie des préconisations du rapport Athling de 2012**.

Questionné par votre rapporteure pour avis, le Gouvernement indique qu'au total, l'instauration de la résiliation automatique au bout de trois ans a provoqué la suppression **de quatre millions de comptes de crédits renouvelables** et le passage de trois à deux ans **la fermeture de sept millions de comptes**.

La résiliation au bout d'un an d'inactivité devrait accélérer les résiliations. Compte tenu à la fois des expériences passées et des sondages réalisés auprès des établissements de crédit, il faut, selon le Gouvernement, s'attendre à **la clôture de 20 % des comptes de crédits renouvelable, soit environ huit millions de comptes.**

Si l'objectif est de **diminuer le nombre de comptes de crédit renouvelable**, une nouvelle réduction du délai serait donc **très efficace.**

S'il s'agit de **lutter contre le surendettement**, comme l'indiquent les promoteurs de l'amendement à l'Assemblée nationale, **la pertinence de la mesure est plus discutable**, dans la mesure où sont visés les consommateurs qui, précisément, n'ont pas recours de manière régulière au crédit renouvelable. Il faut également **tenir compte de la création du registre national qui pourrait limiter les risques de surendettement** liés à la détention d'un compte de crédit renouvelable.

En revanche, **l'inconvénient pour les organismes prêteurs et les enseignes est certain et important**, ces emprunteurs « ponctuels » pouvant être freinés dans un éventuel achat nécessitant un crédit par la nécessité d'ouvrir un nouveau compte.

L'impact négatif serait particulièrement marqué pour les enseignes de grande consommation, déjà très fragilisées par la crise. A titre d'exemple, d'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis par la Fédération française du négoce de l'ameublement et de l'équipement de la maison, la mesure envisagée conduirait à des réouvertures de dossiers qui décourageront les clients les plus solvables et **le chiffre d'affaires des enseignes de la distribution serait touché dans une proportion allant de 10 % à 20 %.**

La réduction présenterait également **un inconvénient pour les consommateurs** qui bénéficient à travers ces cartes de divers **avantages commerciaux, perdus en cas de résiliation automatique.**

Compte tenu de ces éléments, et face à la nécessité de traiter la situation des consommateurs titulaires d'un compte de crédit renouvelable attaché à une carte de fidélité sans en avoir l'usage, **votre rapporteure pour avis propose de rétablir le délai de résiliation à deux ans mais de l'assortir d'une obligation de proposer, au terme d'une année d'inactivité du compte, le basculement vers une carte permettant de bénéficier d'avantages promotionnels sans fonction de crédit.**

Cette mesure n'aurait **pas pour effet d'instaurer une déliaison générale** : en effet, il ne s'agit pas d'interdire les cartes double fonction qui, parce qu'elles sont gérées par des établissements de crédit spécialisés, permettent à certaines enseignes de distribution de proposer des offres promotionnelles plus structurées et plus intéressantes pour le consommateur.

En revanche, cette mesure serait cohérente avec **l'engagement de la profession** résultant de l'avis adopté par le Comité consultatif du secteur

financier le 15 novembre 2012 de mettre systématiquement une telle carte à disposition des consommateurs dès lors qu'une carte de crédit renouvelable est proposée. Pour conforter le dispositif global et **afin d'éviter que le consommateur ne soit poussé à ouvrir un compte de crédit renouvelable à la seule fin de bénéficier des avantages commerciaux et promotionnels qui lui sont associés**, votre rapporteure pour avis a proposé à votre commission, qui l'a adopté, **un amendement donnant une traduction législative à cet engagement, dans une version renforcée, puisque** la proposition de carte sans crédit devra **accompagner l'offre de crédit** et être mentionnée **dans toute publicité** faisant référence aux avantages associés à la carte de crédit.

***B. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DES MESURES DE REDRESSEMENT :
UNE MESURE PROTECTRICE DES DÉBITEURS À AMÉNAGER
(ARTICLE 18 D)***

1. Une durée déjà réduite à huit ans par la loi du 1^{er} juillet 2010

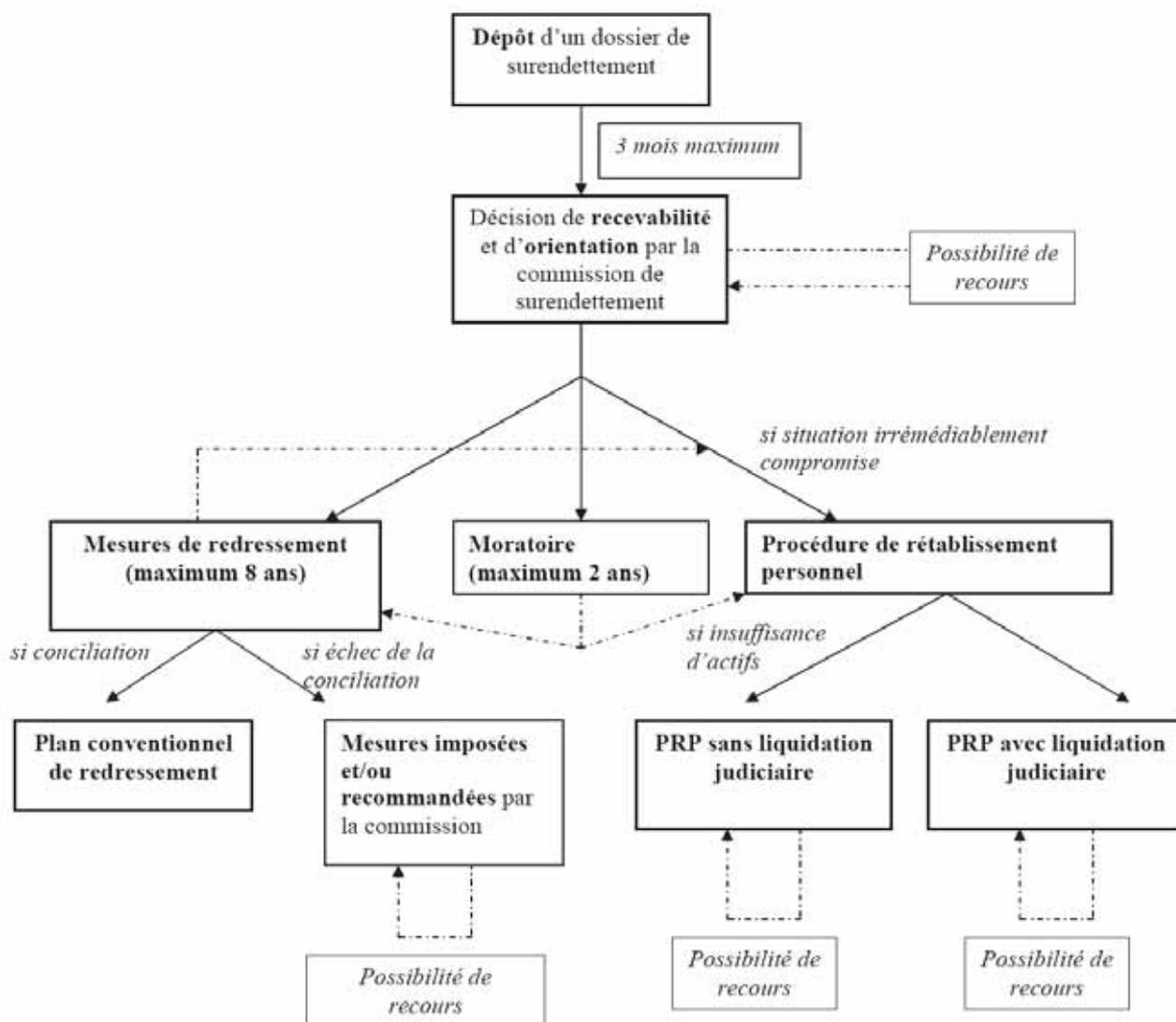
Aux termes des articles L. 331-6 et suivants du code de la consommation, un dossier de surendettement, une fois déclaré recevable par la commission départementale de surendettement, peut :

- **faire l'objet d'un moratoire de deux ans maximum**, période pendant laquelle le remboursement des dettes est suspendu et leur montant gelé, dans l'espoir d'un « retour à meilleur fortune » de la personne surendettée ;

- **faire l'objet de mesures de redressement, qui sont soit négociées à l'amiable entre le débiteur et ses créanciers**, ce qui est la solution « normale » d'un dépôt de dossier (article L. 331-6), **soit recommandées au juge ou imposées par la commission de surendettement** ;

- **être orienté directement vers une « procédure de rétablissement personnel » (PRP), c'est-à-dire un effacement des dettes**, lorsque la situation est irrémédiablement compromise et qu'un rééchelonnement ou un aménagement des dettes ne permettrait pas d'éponger le passif.

Schéma de la procédure de surendettement



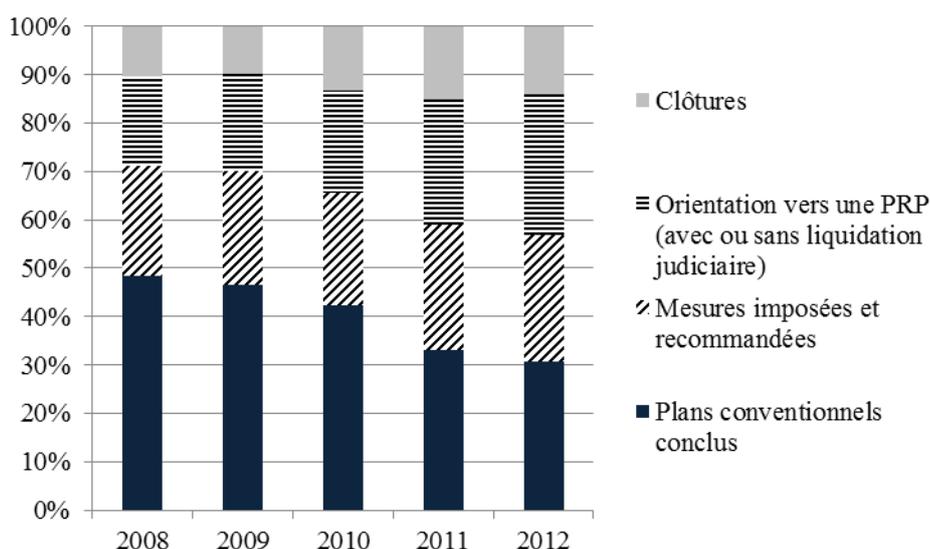
Source : commission des finances

L'ensemble des mesures de redressement, qu'elles soient mises en œuvre dans le cadre du plan conventionnel (article L. 331-6 du code de la consommation) ou dans celui des mesures imposées ou recommandées au juge par la commission, peuvent s'étaler sur **huit années maximum**. Cette durée, antérieurement fixée à dix années, a été définie par la loi du 1^{er} juillet 2010.

Comme le soulignent Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier dans leur rapport précité, « au sein de la réforme du surendettement introduite par la loi du 1^{er} juillet 2010, [la réduction de dix à huit ans de la durée des mesures de redressement] a été **la plus significative pour les créanciers** » : en effet, elle « écarte des mesures de redressement un certain nombre de dossiers de débiteurs qui auraient pu apurer leurs dettes en dix ans mais ne le peuvent

pas en huit ans »¹. Au lieu d'être rééchelonnées, ces dettes font dès lors l'objet d'effacements dans le cadre de mesures imposées ou de procédure de rétablissement personnel. Les statistiques de l'évolution des décisions dans le cadre des procédures de surendettement illustrent ce déplacement vers les mesures imposées ou les procédures de rétablissement personnel, au détriment des plans amiables, suite à la réduction de 10 à 8 ans de la durée maximale des mesures. **Les plans amiables sont ainsi passés de près de 50 % en 2008 à moins de 30 % des décisions en 2012.**

Evolution des décisions de surendettement depuis 2008



Source : commission des finances, d'après les données de la Banque de France

2. L'article 18 D du présent projet de loi : une réduction à 5 ans, sans prise en compte de la durée du moratoire

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Dominique Potier et des membres groupe socialiste, républicain et citoyen, avec avis favorable de la commission et du Gouvernement, un article visant à **abaisser la durée des mesures de redressement à cinq années maximum (article 18 D du présent projet de loi)**.

Comme cela est le cas actuellement sur huit ans, la durée maximale de cinq ans ne s'appliquera pas si les mesures concernent le remboursement d'un prêt immobilier pour la résidence principale, si cela permet d'en éviter la cession. Toutefois, cette exception est formulée de façon plus large que dans le

¹ Rapport n° 602 (2011-2012) précité, pp. 60 et 61.

droit actuel, puisque les mesures pourront également déroger à cette durée maximum lorsqu'elles permettent, d'une façon plus générale et indépendamment de l'existence d'un crédit immobilier, « *au débiteur de rembourser la totalité de ses dettes tout en évitant la cession du bien immobilier constituant la résidence principale* ». Cet ajout est bienvenu afin de **mieux articuler la procédure de surendettement avec le maintien du débiteur surendetté dans son logement**, dans le droit fil des avancées déjà permises par le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires¹. En effet, le maintien du débiteur dans son logement doit être une priorité absolue, non seulement pour des raisons sociales mais aussi de coût à long terme pour les acteurs du dispositif (État, département, bailleurs sociaux, etc.).

En revanche, contrairement au dispositif qui prévaut actuellement, l'article 18 D du présent projet de loi prévoit que la durée maximale de cinq ans ne prend pas en compte « *les mesures de report de l'intégralité des paiements de dette et les mesures de suspension de l'exigibilité de l'intégralité des créances* ».

Il s'agit, en réalité, d'**exclure de cette durée maximale l'éventuelle période dite de « moratoire »** : en effet, les commissions de surendettement peuvent, conformément au 4° de l'article L. 331-7 du code de la consommation, « *suspendre l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans* ». Ce moratoire, qui vise à « geler » les crédits et à en reporter l'échéance, est généralement mis en œuvre lorsque l'on peut espérer qu'un « retour à meilleure fortune » (notamment une reprise d'activité) du débiteur lui permette ensuite d'éviter un plan de redressement. Toutefois, une proportion importante de ces moratoires se conclut par un redépôt de dossier de surendettement² et la mise en œuvre de mesures de redressement, voire d'une PRP. Dans ce cas, la période du moratoire ne serait pas prise en compte dans la durée maximale des mesures de redressement : **il serait donc possible, dans le nouveau dispositif, de connaître des mesures de redressement d'une durée de cinq ans après un moratoire de deux ans (soit sept ans au total)**.

Enfin, l'article prévoit que **cette réduction entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et s'applique aux procédures de traitement des situations de surendettement en cours à cette date**.

¹ En particulier la possibilité, ouverte par l'article 22 bis du projet de loi, de réduire le budget « vie courante » des débiteurs propriétaires par rapport à celui des débiteurs locataires, ainsi que le rétablissement des aides au logement et leur affectation au bailleur, même en cas de résiliation du bail.

² D'après les informations transmises par la Banque de France, dans environ deux cas sur trois, la situation du débiteur est inchangée à l'issue de la période de moratoire.

3. Des conséquences majeures pour l'équilibre de la procédure de surendettement et le crédit à la consommation

La réduction de la durée maximale des mesures de redressement se justifie, selon les auteurs de l'amendement, par le fait que l'actuel délai de huit ans serait « *inadapté à la situation économique des ménages surendettés qui ne parviennent pas à s'insérer et à reprendre une vie normale* ». En séance publique, le rapporteur Razzy Hammadi a notamment souligné qu'« *il faut certes rembourser dans des délais raisonnables, mais il faut aussi apurer la dette dans un délai raisonnable. Tout le monde a droit à une **seconde chance**, tout le monde a le droit de pouvoir repartir sur de nouvelles bases* »¹.

Cependant, la réduction de la durée des plans envisagée, qui non seulement est très importante (trois ans) mais qui intervient seulement trois ans après une première réduction de dix à huit ans, aurait **trois conséquences négatives majeures**.

- Tout d'abord, elle risque d'induire une forme de « **déresponsabilisation** » de certaines personnes surendettées, qui pourraient assimiler la procédure de surendettement à une manière d'effacer les dettes contractées. Ce risque est d'autant plus prégnant que l'introduction par la loi du 1^{er} juillet 2010 d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, permettant ainsi un effacement des dettes sans passer par une audience devant le juge, bien qu'elle constitue un apport majeur pour la fluidité des procédures, a déjà conduit à ce que « *la procédure [perde] en solennité et la décision d'effacement des dettes [soit], en partie, banalisée* »².

De ce point de vue, la procédure administrative de surendettement, spécificité française, fournit des **garanties au débiteur**, en particulier la gratuité de la procédure, la préservation d'un « reste à vivre » minimum pendant toute la durée du plan et la conservation, dans la majorité des cas, des biens nécessaires à la vie quotidienne (notamment la voiture), qui la distinguent des procédures de même type à l'étranger et justifient une durée de remboursement qui, comme l'a souligné notre collègue député Frédéric Barbier en séance à l'Assemblée nationale, est effectivement plus longue que chez certains de nos voisins.

- Par ailleurs, la réduction de la durée entraîne une **réduction du « reste à vivre »** pour les personnes soumises aux mesures de redressement, c'est-à-dire de la somme qui leur est laissée après prise en compte des remboursements de dettes et des dépenses contraintes (loyer, électricité, etc.). En effet, les mensualités de remboursement augmenteront mécaniquement si le plan doit être réalisé en cinq et non en huit années.

- Enfin, cette mesure aura pour conséquence directe une **augmentation des abandons de créance**, sous la forme de mesures imposées

¹ Compte-rendu de la séance du 27 juin 2013.

² *Idem*.

par la commission ou de procédure de rétablissement personnel, à l'instar de l'évolution constatée suite au passage de dix à huit ans par la loi du 1^{er} juillet 2010. Si le montant total des effacements de créance dans le cadre des procédures de rétablissement personnel s'élève aujourd'hui à environ 1,2 milliard d'euros par an, **la Banque de France estime que la réduction à cinq ans aura pour effet de porter le montant annuel des effacements de créances à environ 1,7 milliard d'euros (+ 500 millions d'euros).**

Cela signifie, pour les établissements de crédit, un **accroissement significatif du coût du risque** : à titre d'exemple, un établissement de crédit spécialisé dans le crédit affecté a indiqué à votre rapporteure pour avis que la mesure conduirait, selon leur estimation, à une **augmentation de 50 % de son coût du risque actuel**. Il est probable que cela se traduise à la fois par une **plus grande sélectivité des emprunteurs**, donc une exclusion de certaines catégories fragiles du crédit, et par une **augmentation des taux d'intérêt des crédits**.

De plus, cette mesure impacte tous les créanciers, non seulement les établissements de crédit mais aussi, par exemple, les **bailleurs** (bailleurs sociaux, propriétaires individuels, etc.).

Au total, la mesure adoptée par l'Assemblée nationale, en l'absence d'étude d'impact précise, pourrait avoir des **conséquences inattendues majeures sur la distribution du crédit aux particuliers**.

Le risque semble d'autant plus présent que l'article 22 du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires vise à permettre aux commissions de surendettement d'imposer ou de recommander des mesures de redressement sans passer par une phase amiable. Si cette mesure se justifie pleinement en raison de la nécessité d'accélérer les procédures dans l'intérêt des débiteurs, elle pourrait également conduire les établissements de crédit, par crainte d'une marginalisation au sein des commissions, à augmenter la sélectivité des dossiers.

Enfin, **il ne semble pas justifié d'exclure de la durée maximale des mesures la période du moratoire** : en effet, cette période, qui suit, le cas échéant, la recevabilité du dossier, fait déjà partie du traitement de surendettement. En 2012, plus du tiers des plans de surendettement ont fait l'objet d'un moratoire.

En conséquence, votre commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteure pour avis, **un amendement visant à porter la durée maximale de cinq ans à sept ans, en réintégrant la durée du moratoire, qui peut aller jusqu'à deux ans**. Il semble en effet nécessaire d'assurer la visibilité et la lisibilité du dispositif de surendettement pour les personnes qui déposent un dossier : elles doivent être assurées, au moment du premier dépôt de dossier, de la durée maximale de traitement à laquelle elles peuvent être exposées, dans tous les cas de figure et quelle que soit la voie choisie par la commission (avec ou sans moratoire).

De plus, pour les personnes ne bénéficiant pas de moratoire, **la diminution de la durée sera ainsi plus limitée (un an au lieu de trois)**, ce qui réduit à la fois l'impact sur le montant du reste à vivre et, à moyen terme, l'impact sur le prix et la sélectivité du crédit à la consommation.

Par ailleurs, il convient de **mettre en cohérence cette mesure avec les autres dispositions du projet de loi, en particulier la création du registre national des crédits**. A cet égard, l'inévitable augmentation du coût du risque portée par cette mesure pourrait être compensée par sa réduction liée à la mise en place du fichier. Votre **rapporteuse pour avis souhaite donc que cet article 18 D entre en vigueur à la suite de la mise en place du registre**. Dans la mesure où ce dernier doit entrer en vigueur « *à une date fixée par décret et au plus tard trois ans à compter de [la] promulgation* » de la loi et étant donné la complexité de la mise en œuvre du registre, **un report d'un an, au 1^{er} janvier 2016, semble, a minima, approprié**.

Enfin, pour éviter que la mesure ne vienne impacter les dossiers de surendettement en cours de traitement, en particulier en réduisant brutalement le reste à vivre des débiteurs surendettés, il est nécessaire de **préciser que l'article s'applique aux dossiers déclarés recevables avant cette date, mais pour lesquels les mesures de traitement ne sont mises en place qu'après cette date**.

III. LA CRÉATION DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS (ARTICLES 22 BIS À 22 SEXIES)

Adopté, à l'initiative du Gouvernement, par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le présent article vise à créer le registre national des crédits aux particuliers. Connu sous le nom de « fichier positif », le registre constitue non seulement l'une des mesures phares du présent projet de loi, mais aussi l'un des dispositifs les plus attendus de ces dernières années.

A. UN OBJECTIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT ET DE RENFORCEMENT DE LA CONCURRENCE

1. Un fichier « négatif » qui a montré ses limites

Créé par l'article 23 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 dite « Neiertz », **le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a pour objet de recenser les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux particuliers.** Géré par la Banque de France, le fichier est alimenté par les établissements de crédit qui sont tenus de lui déclarer tout incident de paiement. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 26 octobre 2010, un incident de paiement est caractérisé, pour un crédit à échéance mensuelle, lorsque l'on constate un défaut de paiement sur les deux dernières échéances dues.

Sont également enregistrées les informations relatives aux procédures de surendettement.

Le fichier a été **réformé par la loi du 1^{er} juillet 2010** de manière à le rendre plus réactif, en prévoyant une mise à jour en temps réel, alors que les établissements déclaraient jusque là les incidents sur une base mensuelle.

De plus, la loi du 1^{er} juillet 2010 oblige les établissements de crédit à consulter le fichier avant tout octroi de crédit, dans le cadre de la **vérification de la solvabilité**, sans que l'inscription d'un emprunteur au FICP interdise à l'établissement de lui accorder un crédit. Outre ces consultations individuelles, le fichier fait également l'objet de consultations « de masse », par les établissements de crédit, dans le cadre de **l'évaluation prudentielle de leurs risques.**

Le FICP recense **2,6 millions de personnes**, dont environ 30 % au titre des procédures de surendettement¹. Son coût est estimé à près de **16 millions d'euros par an.**

Le FICP se caractérise par un **important taux d'erreur, de l'ordre de 7 %**, défini comme le taux des réponses à des consultations qui donnent

¹ Rapport n° 273 (2012-2013) fait par le groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers, janvier 2013.

lieu à des réponses multiples. D'après le Gouvernement, ce taux est « *lié à la clé de consultation utilisée pour le FICP, qui est relativement sommaire (date de naissance et cinq premières lettres du nom) et pourrait aisément être affinée* ».

Surtout, en raison de son format, limité aux incidents de paiement caractérisés, **le FICP ne donne aucune information sur la situation d'endettement des personnes** : utilisé lors de l'octroi du prêt, le FICP ne fournit en réalité pas d'information sur la solvabilité des personnes, mais seulement sur l'absence de défaut de paiement. En conséquence, **il ne permet pas de prévenir cette mécanique du surendettement consistant, pour les emprunteurs, à souscrire un nouveau crédit pour en rembourser un autre.**

2. Un long débat en vue de la création du registre national

La création d'un fichier positif est présente dans les débats parlementaires depuis l'adoption de la loi Neiertz de 1989, à travers des rapports parlementaires¹ et des propositions de loi.

Le sujet est revenu au premier plan du débat parlementaire à l'occasion de l'examen, en 2009 et 2010, de la loi portant réforme du crédit à la consommation. Dans ce cadre, **le Sénat avait adopté un article additionnel demandant au Gouvernement un rapport sur la création d'un tel fichier**. Au fur et à mesure des débats, Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, a affirmé que ce rapport visait à **préfigurer une création dont le principe était acté**².

En définitive, l'article 49 de la loi du 1^{er} juillet 2010 prévoit que « *la création d'un registre national des crédits aux particuliers, placé sous la responsabilité de la Banque de France, fait l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création et dont la composition est fixée par décret* ».

Le **comité de préfiguration**, présidé par Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), et comprenant notamment des représentants des établissements de crédit et des représentants des consommateurs et des associations familiales, a rendu ses conclusions en juillet 2011. Le rapport du comité fournit une base de travail précieuse et très complète pour la constitution du fichier.

¹ Rapport de Roger Léron sur l'application de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, 7 janvier 1992 ; rapport d'information n° 60 (1997-1998) de Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant « Surendettement : prévenir et guérir » ; rapport d'information n° 261 (2005-2006) de Joël Bourdin au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'accès des ménages au crédit en France.

² Voir notamment le compte-rendu de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 9 avril 2010.

Synthèse du rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers

Le comité préconise que le registre des crédits présente les principales caractéristiques suivantes :

- **un système d'identification au sein du registre des crédits reposant sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR ;**

- **l'enregistrement des seules données relatives aux crédits consentis par les établissements de crédit et les organismes de microcrédit habilités, à l'exclusion des autres dettes et charges et des autorisations de découvert remboursables dans un délai inférieur à trois mois ;**

- **l'enregistrement des informations relatives aux crédits suivantes :**

Informations générales enregistrées pour toutes les catégories de crédit :

• informations permettant d'identifier le crédit : numéro de référence du crédit au sein de l'établissement de crédit, nom et code de l'établissement, code guichet concerné ;

• catégorie de crédit : prêt personnel, crédit renouvelable, prêt affecté ou lié, autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois, crédits immobiliers ou regroupements de crédits ;

• date de la dernière mise à jour effectuée pour chaque crédit.

Les éléments permettant d'identifier l'établissement prêteur ne seront pas restitués lors des consultations.

Informations enregistrées concernant chaque crédit amortissable : montant emprunté et date de la dernière échéance.

Informations enregistrées concernant chaque crédit renouvelable : montant du plafond de l'autorisation consenti et activité ou inactivité du crédit.

Informations enregistrées pour chaque autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois : montant de l'autorisation consentie.

- **une restitution des données lors des consultations du registre sur une base agrégée** et non détaillée « ligne de crédit par ligne de crédit » ;

- la mise en place d'une certaine profondeur historique des données permettant de suivre l'évolution de la situation de la personne concernée au cours d'une période de quelques mois précédant la date de la consultation ;

- s'agissant de la situation personnelle, **l'enregistrement des données d'état civil suivantes : nom de famille, nom d'usage, prénom(s), date et lieu de naissance, sexe ;**

- **une amélioration des données négatives recensées actuellement dans le FICP :**

• afin de compléter les informations actuelles concernant les incidents de paiement constituant des signaux d'alerte sur une dégradation de la situation financière ;

• afin de permettre de différencier les personnes qui sont inscrites pour un incident de paiement ponctuel ou qui sont à l'origine d'impayés répétés ;

• en mettant en place une profondeur historique pour les informations négatives.

- **la mise en place à terme d'un fichier unique, qui comporterait un module spécifique pour les informations négatives, et la suppression à terme du FICP ;**

- **l'autorisation de consulter les données positives et négatives du registre des crédits par les établissements de crédit uniquement avant l'octroi d'un crédit, cette consultation préalable étant obligatoire** pour l'ensemble des crédits ;

- la traçabilité aux fins de preuve, permettant aux établissements de crédit de prouver qu'ils ont bien rempli leurs obligations de consultation du registre, assurée par les établissements de crédits ;

- la traçabilité aux fins de contrôle, qui a pour objectif de permettre, outre la bonne gestion du registre, le contrôle du respect de ses finalités, assurée par la Banque de France ;

- la délivrance de l'information aux personnes concernées requise par la loi « Informatique et Libertés » au même moment que l'information précontractuelle fournie préalablement à la conclusion du contrat de crédit ;

- la mise en place et le développement privilégié d'une modalité d'exercice par internet du droit d'accès des personnes aux données les concernant ;

- **la création d'un comité de gouvernance du registre**, présidé par le Gouverneur de la Banque de France, et composé de représentants de toutes les parties prenantes (établissements de crédit, associations familiales et de consommateurs notamment).

Le comité a estimé qu'un délai de mise en œuvre technique d'environ 24 mois serait nécessaire à compter de l'adoption de la loi et de la fourniture d'un cahier des charges détaillé. Au-delà de ce délai, la mise en œuvre opérationnelle du registre pourra être envisagée lorsqu'une partie suffisamment importante des données du stock des crédits existants aura été reprise.

Source : rapport n° 273 (2012-2013) du groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers, d'après le rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers

3. Les principaux objectifs du registre national

Le registre national a deux principaux objectifs.

Le premier objectif est de **contribuer à prévenir l'apparition du surendettement**. En effet, le fichier fournirait une information essentielle sur la situation des emprunteurs qui permet aux prêteurs de mieux apprécier leur capacité de remboursement. En pratique, l'idée, développée notamment par certains établissements de crédit auditionnés par votre rapporteure pour avis, est que **le registre permettrait d'éviter d'accorder le « crédit de trop », contracté par l'emprunteur dans l'espoir d'améliorer une situation déjà fragile**.

De ce point de vue, la vérification de la solvabilité aujourd'hui mise en œuvre semble en effet insuffisante. Cette vérification consiste essentiellement en la consultation du FICP et de la fiche de dialogue, rendue obligatoire par la loi du 1^{er} juillet 2010, au moyen de laquelle l'emprunteur doit indiquer au prêteur ses ressources et ses charges, en particulier les crédits et leurs échéances. Cette fiche de dialogue, qui est établie sur une base déclarative, n'est corroborée par des justificatifs de revenus qu'à partir d'un crédit de 1 000 euros.

Ainsi, **les charges des emprunteurs ne sont, en l'état actuel, renseignées que sur une base déclarative**. Outre la possibilité, pour un emprunteur, de ne pas dévoiler certaines charges et, en particulier, de cacher

les crédits déjà contractés, il est très fréquent que certains emprunteurs oublient de bonne foi (ou renseignent de façon incorrecte) certaines de leurs charges ou crédits.

Dans ce contexte, le registre positif permettrait de donner une **vision objective et précise de la situation d'endettement des emprunteurs**. A cet égard, la distinction entre surendettement « actif », résultant d'une accumulation de crédits, et surendettement « passif », résultant d'un accident de la vie, ne semble guère appropriée : l'accident de la vie, qui se traduit par une chute brutale des ressources, peut conduire à un endettement actif et une accumulation de crédits pour y faire face. En ce sens, le registre pourrait également permettre de prévenir ce type de phénomènes.

Par ailleurs, le registre positif a un autre objectif, plus économique, qui est la **stimulation de la concurrence et, partant, la baisse des prix et l'élargissement de l'accès au crédit**. Comme l'avait déjà souligné notre collègue Philippe Dominati, alors rapporteur du projet de loi de réforme du crédit à la consommation, l'impact du registre sur la concurrence du secteur du crédit à la consommation serait, sans doute, son apport le plus incontestable¹.

En effet, le registre, par l'information qu'il donne lors de la consultation individuelle, **permet aux petits établissements ou nouveaux entrants de compenser la faiblesse de leur « scoring » interne**, liée à leur manque de connaissance exhaustive de la clientèle française. Cette situation explique que les établissements qui s'opposent au registre soient les mieux établis, dont la base de clientèle et, partant, la connaissance de cette dernière sont suffisamment importantes pour pallier l'absence de registre. A l'inverse, les établissements en faveur du registre sont les établissements plus petits ou mettant en œuvre des modalités de distribution, notamment à distance, qui réduisent la possibilité de connaître la clientèle.

B. UN FORMAT RÉDUIT, PROPORTIONNÉ À SES OBJECTIFS

1. La nécessité d'un registre proportionné à son objectif de prévention du surendettement

Le registre dont la création est prévue par l'article 22 *bis* du présent projet de loi est d'un **format plus réduit que celui imaginé par le rapport Constans**. Afin d'assurer la proportionnalité du registre, le Gouvernement, suite à l'avis du Conseil d'État, en a effectivement allégé le format.

Cette question de **proportionnalité** avait été mise en avant par votre rapporteure pour avis et plusieurs de ses collègues dans son rapport précité sur la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers². Deux problèmes de proportionnalité avaient notamment été soulevés :

¹ Rapport n° 447 (2009-2010) de Philippe Dominati, pp. 129 et sqq.

² Rapport n° 273 (2012-2013), pp. 91 et suivantes.

- la proportionnalité entre le coût et la lourdeur technique du fichier, d'une part, et les effets bénéfiques attendus, d'autre part ;

- la proportionnalité, surtout, entre, d'une part les atteintes à la protection de la vie privée pour une partie importante de la population et, d'autre part, l'utilité réelle du fichier en termes de prévention du surendettement pour une partie, nécessairement plus réduite, de cette même population.

Le rapport soulignait que cet enjeu était **constitutionnel** : en effet, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de censurer la création d'un fichier (le fichier d'identification biométrique) en considérant qu'il portait une atteinte au respect de la vie privée disproportionnée au but poursuivi¹.

2. Un registre des crédits à la consommation en cours d'utilisation

Dans ce contexte, **votre rapporteure pour avis se félicite que le format du registre adopté par l'Assemblée nationale soit plus réduit et concentré sur les crédits à la consommation** (prêts personnels amortissables, crédits affectés, crédits renouvelables, autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois, location-vente ou location avec option d'achat), qui représentent l'essentiel du volume des dossiers de surendettement². Le registre présente en effet plusieurs caractéristiques :

- **Les crédits immobiliers n'y sont pas retracés.** Comme le souligne le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, « *ceci permet à la fois de centrer le registre sur les crédits les plus pertinents en termes de prévention du surendettement, et de réduire la durée d'inscription au sein du registre des crédits (la très longue durée d'inscription liée aux crédits immobiliers était un des points de risque d'inconstitutionnalité)* ». De plus, les charges, en particulier le loyer, n'étant pas non plus retracées par le registre, l'inscription des crédits immobiliers pourrait biaiser l'information fournie en défaveur des propriétaires.

- **Les autorisations de découvert classiques, remboursables dans un délai inférieur à trois mois, qui sont assorties à la plupart des comptes bancaires, ne sont pas considérées comme des crédits à la consommation et ne seront donc pas retracées dans le fichier.** En revanche, les autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois sont considérées comme des crédits à la consommation (article L. 311-42 du code de la consommation) et seront donc retracées par le registre.

¹ Décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012.

² Les dettes de crédits à la consommation sont présentes dans 85,7 % des dossiers de surendettement et représentent plus de 53 % de l'endettement global des dossiers (source : Banque de France, baromètre du surendettement du 1^{er} trimestre 2013).

- **Les crédits renouvelables ne seront enregistrés que pour les seuls crédits utilisés.** Ainsi, un crédit ouvert mais non utilisé ne sera pas retracé par le registre. En revanche, dès lors qu'un crédit renouvelable est utilisé, il est intégralement retracé par le registre et non pour la seule partie utilisée : la consultation donnera ainsi une vision de l'ensemble de la facilité de trésorerie disponible, ce qui est indispensable pour permettre au prêteur d'apprécier le risque d'endettement de l'emprunteur.

- **Seuls les crédits en cours sont inscrits ; le stock, ou historique, des crédits n'est pas retracé.** Outre qu'une telle reprise du stock serait techniquement complexe et problématique du point de vue des libertés publiques, elle ne semble pas nécessaire à l'efficacité du dispositif. Comme l'indique le Gouvernement dans sa réponse au questionnaire précité, « *compte tenu de la durée relativement courte des crédits à la consommation – reconduction annuelle des crédits renouvelables – le registre des crédits recensera l'intégralité des crédits à la consommation en cours en quelques années seulement* ».

Par ailleurs, il convient de souligner qu'une dérogation a été prévue pour les **caisses de crédit municipal** (qu'il s'agisse de l'obligation de déclaration ou de l'obligation de consultation), qui correspondent à un circuit de crédit spécifique, en présence d'un gage corporel.

Sur la base des statistiques fournies par l'INSEE, par l'Observatoire des crédits aux ménages sur la détention de crédits, par le rapport Athling de septembre 2012, et par celles mentionnées dans le cadre du comité de préfiguration, **le Gouvernement estime qu'entre 10 et 12 millions de personnes seraient inscrites dans le registre.** Par catégorie de crédits, étant entendu qu'une même personne peut détenir plusieurs types de crédits, le Gouvernement a fourni à votre rapporteure pour avis les estimations suivantes :

- prêts personnels amortissables : environ 8,7 millions de crédit, concernant environ 9 millions de personnes ;

- crédits renouvelables utilisés : 16,9 millions de crédits renouvelables actifs (sur 37,1 millions de comptes ouverts), concernant environ 4 millions de personnes ;

- crédits affectés ou liés : 3,5 millions de crédits, concernant environ 4,5 millions de personnes ;

- opérations de location-vente et de location avec option d'achat : 0,38 million de crédits, concernant 0,6 million de personnes.

Les autorisations de découvert de plus de trois mois représentent quant à elles un nombre marginal de personnes.

3. Une utilisation encadrée

L'encadrement de l'utilisation du fichier est tout d'abord assuré par le fait que **seule la Banque de France est habilitée par l'article 22 bis à centraliser ces informations et, par conséquent, à gérer le fichier.** Cependant, comme l'a indiqué le Gouvernement à votre rapporteure pour avis, *« pour des questions de simplicité, d'efficacité et de coût, dans l'intérêt de tous, il n'est pas possible d'exclure a priori que certaines tâches liées au fonctionnement du registre - par exemple la conception du site internet pour l'exercice du droit d'accès en ligne ou bien la gestion des courriers - soit, comme cela se fait souvent y compris dans les services publics, confiées à des prestataires extérieurs spécialisés avec toutes les garanties nécessaires en termes de qualité et de protection des données ».*

a) Les utilisations par les établissements de crédit

Afin d'éviter tout détournement, les possibilités de consultation du registre sont encadrées et limitativement énumérées par le présent article. De façon générale, le fichier a pour objet de fournir aux établissements de crédit, établissements de monnaie électronique et établissements de paiement *« un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques qui se portent caution ».*

Tout d'abord, l'article 22 bis prévoit une **obligation de consultation par les établissements de crédit « avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation ».** Ainsi, la consultation du registre s'inscrit désormais dans les obligations liées à la vérification de solvabilité de l'emprunteur. Par extension, cet article prévoit également une consultation obligatoire pour tout renouvellement de crédit renouvelable, ainsi que dans le cadre de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur.

Par ailleurs, l'article 22 bis ouvre une possibilité de consultation, sans obligation, pour les établissements de crédit dans le cadre d'une offre de crédit immobilier ou de prêt viager hypothécaire, ainsi que pour les décisions d'attribution de moyens de paiement.

En outre, les établissements de crédit peuvent **consulter le fichier « pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients ».** Cette consultation « en masse », non individuelle, devrait en effet permettre d'affiner la gestion prudentielle des risques en donnant une image précise du portefeuille de crédits ; la Banque centrale européenne, dans son avis sur le présent projet de loi, a souligné l'intérêt du registre à cet égard¹.

En revanche, **l'article 22 bis dispose que « les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins »** que celles qui viennent d'être exposées, *« en particulier à des fins de prospection*

¹ Avis de la BCE du 26 avril 2013 sur un registre des crédits aux consommateurs (CON/2013/29).

commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal », soit cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende. L'utilisation du fichier dans le cadre du démarchage commercial est donc légitimement exclue et sanctionnée. Afin d'éviter toute possibilité de contournement de cette interdiction, votre commission des finances a adopté **un amendement, à l'initiative de votre rapporteure pour avis, visant à prévoir que cette interdiction vaut non seulement pour l'utilisation des informations, mais également pour leur simple consultation.**

Soulignons que **cette interdiction ne remet pas en cause l'utilité du registre du point de vue de la concurrence** : il permettra en effet aux établissements de mieux connaître la clientèle, mais seulement sur une base individuelle à l'occasion d'une demande de crédit, et non sur une base collective, à l'occasion d'une prospection commerciale.

b) Les autres utilisateurs

L'article 22 *bis* prévoit également que **les acteurs de la procédure de surendettement peuvent, dans le cadre de leurs missions respectives, utiliser les informations contenues dans le registre.** Il s'agit en particulier des commissions de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur, ainsi que les greffes des tribunaux. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a souligné que cette utilisation pour dresser l'état d'endettement du débiteur, qui est une faculté et non une obligation, « *ne se substitue pas à l'appel éventuel aux créanciers ni à la procédure contradictoire d'établissement de l'état définitif du passif* ».

Surtout, toute personne peut, à sa demande, se voir remettre une copie des informations contenues dans le registre la concernant, dans le cadre de leur droit d'accès et de rectification. Les conditions d'exercice de ce droit d'accès et de rectification sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

En revanche, l'article 22 *ter* modifie l'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, afin d'**interdire aux bailleurs de demander au candidat à la location de fournir une copie des informations contenues dans le registre.** Cette disposition est essentielle pour prévenir toute diffusion des informations du registre au-delà du cercle auquel elles doivent être confinées.

4. L'intégration du FICP au sein du nouveau registre

L'actuel FICP serait intégré au sein du nouveau registre, dans une section spécifique. Ainsi, **le registre contiendrait une partie « positive » et une partie « négative », qui serait la reprise de l'actuel FICP.** La fusion du registre positif avec le FICP faisait d'ailleurs partie des préconisations du groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers auquel votre rapporteure pour avis a participé.

En réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a indiqué qu'« à ce stade, il n'est envisagé aucun changement, si ce n'est par définition que l'identification sera fiabilisée avec l'identifiant spécifique qui sera utilisé pour le registre ».

Les deux parties du registre seront cloisonnées. En réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a souligné que « les informations relatives aux incidents de paiement et aux situations de surendettement seront inscrites dans un « volet » spécifique du registre et devront pouvoir être consultées séparément, sans lien possible avec les autres données enregistrées. Les modalités techniques de ce cloisonnement restent à définir ».

5. L'entrée en vigueur du registre

L'article 22 *sexies* du présent projet de loi prévoit que le registre national des crédits entre en vigueur « à une date fixée par décret et au plus tard trois ans à compter de sa promulgation ».

Si la loi est promulguée au premier semestre 2014, cela signifie que le registre entrera en vigueur, au plus tard, **au premier semestre 2017**. Quelles que soient les modalités retenues (identifiant, stock, etc.), un délai technique de mise en place est inévitable, qui a été estimé par le rapport Constans à 24 mois minimum.

Dans la mesure où le registre est concentré sur les crédits à la consommation, dont la maturité est relativement courte, il offrira une information pertinente sur les emprunteurs au bout d'**un à deux ans de fonctionnement**.

C. UN IDENTIFIANT QUI RESTE À PRÉCISER

La création d'un fichier aussi large, comprenant plus de 10 millions de personnes, pose en premier lieu la question de l'identifiant retenu pour accéder aux informations nominatives du fichier. **L'identifiant est la clé de vôûte du système : il conditionne non seulement sa fiabilité, son efficacité mais également son coût**, dans la mesure où la création d'un nouvel identifiant est, par définition, plus coûteuse que l'utilisation d'un identifiant existant. Or, l'identifiant existant pour le FICP ne saurait être retenu : comme il a déjà été exposé, son taux d'erreur est de l'ordre de 7 à 8 %, alors même que seules 2,6 millions de personnes y sont recensées.

Dans ce contexte, **l'identifiant est apparu comme le problème plus épineux du registre national des crédits au fil des différents rapports** de ces dernières années. En particulier, le comité « Constans » avait consacré la première partie de son rapport à la définition d'un identifiant à la fois fiable et sécurisé du point de vue des libertés publiques : il avait, en conclusion, préconisé la « **création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR** » (ou numéro

de sécurité sociale ou numéro INSEE). En effet, le NIR est le seul identifiant qui soit unique, fiable et pérenne, puisqu'il est donné à la naissance et conservé tout au long de la vie.

Certes, comme le souligne le comité, « *l'utilisation du NIR pose une question de principe compte tenu de la place symbolique particulière de ce numéro, de son caractère signifiant – c'est-à-dire qu'il est possible de déduire du NIR un certain nombre d'informations personnelles – et de la sectorisation le limitant strictement à la « sphère sociale », en vertu du principe de finalité et de pertinence des données collectées – clé de voûte de la protection des données personnelles* ».

En conséquence, le rapport avait préconisé un **mécanisme dit de « hachage » (ou cryptage)** qui permet de créer un nouvel identifiant *bis* qui, tout en étant dérivé du NIR, ne permette pas de retrouver ni le NIR ni les informations d'état civil qu'il contient.

Le rapport du groupe de travail du Sénat avait également insisté sur les difficultés liées à la définition de l'identifiant. Il avait conclu que « *le recours au numéro de sécurité sociale assorti d'un double cryptage a semblé acceptable à une majorité d'intervenants* ».

L'article 22 bis ne retient pas cette solution : il crée en effet un article L. 333-12 du code de la consommation qui dispose qu'« *un **identifiant spécifique** est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation et la transmission des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées* ». Les modalités de création de cet identifiant spécifique sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France.

En définitive, **l'article L. 333-12, s'il semble exclure l'utilisation du NIR, ne définit pas précisément la manière dont sera créé cet identifiant spécifique**. D'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis auprès du Gouvernement, un groupe de travail piloté par la Banque de France et associant les établissements de crédit sera chargé d'approfondir les aspects techniques liés à la définition précise de cet identifiant, qui pourrait être, selon le Gouvernement, une forme d'identifiant personnel « bancaire », également utilisable dans le cadre de la portabilité du numéro de compte (voir *infra*).

En choisissant les données d'état civil comme « base » possible de la création de l'identifiant, **le présent article ne fournit aucune garantie de fiabilité de l'identifiant**. Comme le montre l'exemple du FICP, les données d'état civil se caractérisent par un taux d'erreur important, lié aux risques d'homonymie ainsi qu'à ceux d'usurpation d'identité. La Banque de France a, en particulier, exprimé ses plus grandes réserves sur la possibilité de créer un identifiant fiable sur la base de l'état civil.

De plus, au-delà du problème de création de cet identifiant, se pose la question de sa **connaissance par les personnes sollicitant un crédit**. En effet, l'un des principaux intérêts du NIR réside dans le fait que chacun le connaît et le porte généralement sur soi, *via* sa carte Vitale. Il serait ainsi nécessaire de doter la population française d'une nouvelle carte sur laquelle figurerait le nouvel identifiant bancaire, ou de modifier l'ensemble du parc de cartes bancaires pour l'y ajouter.

En tout état de cause, **voire rapporteure pour avis regrette que soit créé un registre dont la clé de voûte, son identifiant, n'est pas définie et intégralement renvoyée au pouvoir réglementaire.**

En conséquence, elle a proposé à votre commission des finances, qui l'a adopté, un **amendement visant à préciser que l'identifiant est créé à partir du NIR**. En effet, si voire rapporteure pour avis partage pleinement le souci de la CNIL d'assurer le cantonnement du NIR à la sphère sociale, elle estime que la création d'un identifiant dérivé du NIR, avec double cryptage, donne à cet égard les garanties nécessaires.

De ce point de vue, elle tient à souligner que notre collègue Alex Türk, alors président de la CNIL, avait indiqué, dans une lettre à François Baroin, alors ministre de l'économie et des finances, datée du 14 septembre 2011, que l'utilisation du NIR pour le registre des crédits pouvait être envisagée *« en l'absence d'alternative crédible, et à la condition expresse ci-après : cette utilisation ne pourrait être réalisée que dans les conditions précisées par le rapport du comité de préfiguration (premier hachage du NIR avec des données d'état civil et second hachage afin de générer un identifiant dérivé par établissement bancaire et par personne). Des dispositions législatives devraient également être adoptées afin de garantir l'absence de détournement de finalité du NIR et sa destruction par les établissements financiers, une fois l'identifiant dérivé obtenu »*.

L'amendement adopté par votre commission des finances reprend donc ces différentes garanties souhaitées, à juste titre, par la CNIL, tout en conservant le renvoi de la définition technique de la création de l'identifiant dérivé à un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL.

D. DES MODALITÉS D'APPLICATION À AMÉNAGER

1. L'actualisation des données du registre

Depuis la loi du 1^{er} juillet 2010, le FICP est actualisé « en temps réel » par les établissements de crédit, c'est-à-dire, en pratique, sur une base quotidienne. Il était en effet apparu que l'actualisation mensuelle (effectuée, par ailleurs, de façon manuelle) générait des retards et nuisait à l'efficacité du système.

Il en serait de même pour le registre positif. De plus, dans la mesure où l'objectif du registre est recentré, en raison de son format, sur la prévention

du risque d'emballlement de souscription de crédits à la consommation sur une période courte, il semble **nécessaire d'assurer une actualisation suffisamment rapprochée.**

En conséquence, votre commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteure pour avis, un amendement visant à préciser que les données du registre, s'agissant de sa partie « positive », doivent être **actualisées par les établissements de crédit sur une base quotidienne.** La consolidation des données par la Banque de France pourrait, en revanche, prendre un à deux jours, d'après les informations recueillies par votre rapporteure avis.

2. La prise en charge du coût du fichier et la tarification de la consultation

Géré par la Banque de France dans le cadre d'une mission de service public qui ne relève pas des missions d'une banque centrale, **le coût de fonctionnement du registre ne peut être pris en charge par la Banque de France sans compensation par l'État ou une ressource nouvelle.**

D'après les informations transmises par le Gouvernement, « *la Banque de France avait estimé en 2011 que le coût de mise en place du registre des crédits (investissement) devrait s'élever à un montant compris entre 15 et 20 millions d'euros, et que le coût de fonctionnement annuel devrait s'élever, au cours des premières années, à environ 30 à 35 millions d'euros* ». Cependant, cette estimation a été réalisée sur la base du registre tel que proposé par le comité de préfiguration. Or, le format du registre est ici plus réduit, sans reprise des crédits en cours, avec un identifiant différent. A cet égard, soulignons que l'utilisation d'un identifiant dérivé du NIR, si elle est en elle-même relativement coûteuse en raison de la procédure de double cryptage, permettrait toutefois, selon la Banque de France, de minimiser le coût par rapport à la création, nécessairement lourde, d'un nouvel identifiant « bancaire ».

En tout état de cause, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure pour avis que « *l'amortissement de l'investissement et le coût de fonctionnement annuel du registre seront entièrement financés par les établissements de crédit par une tarification de la consultation* ». Le comité de préfiguration ayant estimé le flux annuel de consultations à environ 900 millions, le coût unitaire des consultations devrait s'élever, selon le Gouvernement, à « *quelques dizaines de centimes d'euro* ».

Ces précisions ne figurent cependant pas dans le texte adopté par l'Assemblée nationale ; elles sont pourtant de première importance dans l'architecture du dispositif. De plus, leur inscription dans la loi apparaît nécessaire pour **éviter une prise en charge par subvention en provenance de l'État.** En conséquence, votre rapporteure pour avis a proposé à votre commission des finances, qui l'a adopté, un amendement visant à **préciser**

que la consultation du registre par les établissements de crédit donne lieu à une tarification qui permet de prendre en charge le coût d'investissement et de fonctionnement du registre.

Rappelons que les établissements de crédit devront faire face à un coût significatif pour mettre en place, en interne, les procédures de déclaration et de consultation du registre. Toutefois, la charge estimée par les établissements en 2011, entre 525 et 820 millions d'euros en investissement, ne semble pas réaliste¹; d'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis, cette charge a fait l'objet d'une nouvelle estimation significativement plus basse dans le cadre de la consultation publique ayant précédé l'adoption du présent projet de loi en Conseil des ministres.

3. L'application du registre aux cautions et aux co-emprunteurs

L'article 22 *bis* précise, dans son alinéa 12, que les informations renseignées dans le registre constituent un **élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui se portent caution**. Il indique également, dans son alinéa 60, que les établissements de crédit informent les cautions qu'elles consultent le registre.

Cependant, les cautions sont relativement rares pour les crédits à la consommation. D'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis, elles ne seraient présentes que dans **4 à 6 % de ces crédits**. De plus, il ne semble pas justifié que les cautions donnent lieu à l'inscription des mêmes informations que les emprunteurs eux-mêmes, dans la mesure où la charge financière ne repose sur eux que de manière indirecte, en cas de défaillance de l'emprunteur principal.

En conséquence, votre rapporteure pour avis propose deux amendements pour **préciser la situation des cautions au regard du registre**.

Il s'agit de préciser que les établissements pourront certes **consulter** le registre pour connaître la situation d'endettement des personnes qui se portent caution, mais il s'agira d'une **simple faculté, seulement avant l'octroi du crédit**. En d'autres termes, la consultation du registre sur les cautions à l'occasion des renouvellements périodiques de contrats, notamment de crédit renouvelable, ne sera pas possible.

Surtout, votre rapporteure pour avis souhaite que **le fait de se porter caution ne donne pas lieu à une déclaration d'informations dans le registre**. Ainsi, ce dernier ne retracerait pas les cautions en tant que telles.

Par ailleurs, votre rapporteure pour avis propose un amendement visant à préciser que le registre comporte la **mention du fait qu'un crédit est souscrit par plusieurs emprunteurs**. Il s'agit, en particulier, du cas des

¹ Rapport n° 273 (2012-2013) précité, p. 98.

conjointes qui peuvent être co-emprunteurs sur un même crédit à la consommation.

*

Sur l'article 22 *bis*, votre rapporteure pour avis a également proposé à votre commission des finances, qui les a adoptés, **deux amendements rédactionnels**, ainsi qu'un **amendement de conséquence** avec son amendement à l'article 18 D.

IV. DES DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE BANCAIRE ET FINANCIÈRE

A. LA MOBILITÉ BANCAIRE (ARTICLE 19 OCTIES A)

L'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative de nos collègues députés Laurent Grandguillaume, rapporteur pour avis, Razzy Hammadi, rapporteur, Thomas Thévenoud et Régis Juanico, avec avis favorable du Gouvernement, un article 19 *octies* A visant à **faciliter la mobilité bancaire** et à demander la remise par le Gouvernement d'un **rapport sur la portabilité du numéro de compte bancaire**.

1. La facilitation de la mobilité bancaire

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale **reprennent pour l'essentiel la norme professionnelle adoptée le 6 juillet 2009 par la Fédération bancaire française (FBF)** à la suite d'un avis du Comité consultatif du secteur financier du 26 mai 2008 proposant des mesures destinées à faciliter la mobilité bancaire.

Cette norme n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'une approbation par l'Autorité de contrôle prudentiel, selon la procédure prévue à l'article L. 612-29-1 du code monétaire et financier et **ne présente donc pas de caractère obligatoire**¹.

L'approbation par l'ACP, accompagnée des modifications nécessaires, aurait peut-être été préférable à la transposition législative de mesures qui ne relèvent pas toutes du domaine de la loi. Soulignons cependant qu'un rapport de l'ACP du 11 juillet 2011 sur la mobilité bancaire, portant vérification du respect des engagements pris par les établissements membres de la Fédération bancaire française dans le cadre des mesures proposées par le Comité consultatif du secteur financier, a mis en lumière **le manque d'effectivité de certains de ces engagements**.

¹ En application des dispositions de l'article L. 612-29-1 du code monétaire et financier, une association professionnelle représentant les intérêts d'une ou plusieurs catégories de personnes relevant de la compétence de l'ACP ou pouvant être soumises à son contrôle peuvent demander à l'ACP d'approuver les codes de bonne conduite qu'elle a adoptés.

La publication de l'approbation de ces codes par l'ACP les rend applicables à tous les adhérents de l'association dans les conditions fixées par les codes ou la décision d'approbation. En cas de manquement aux dispositions d'un code de conduite, l'ACP peut procéder à une mise en demeure, dont le non-respect pourra justifier le prononcé d'une sanction.

Lors de sa séance du 24 juin 2013, le collège de l'Autorité de contrôle prudentiel a, pour la première fois, approuvé deux codes de bonne conduite constitués des dispositions de deux normes professionnelles de la FBF : la première relative à la restitution, sur les relevés de compte, du total mensuel des frais bancaires et du montant de l'autorisation de découvert ; la seconde, portant sur la présentation des plaquettes tarifaires des banques suivant un sommaire-type et un extrait standard des tarifs.

Votre rapporteure pour avis juge donc **utile toute mesure de nature à garantir le respect de ces engagements.**

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale prévoit :

- la **gratuité de la clôture de tout compte de dépôt** ou compte sur livret, alors que la norme professionnelle de la FBF limitait cette gratuité aux seuls comptes tenus par des particuliers ;

- la mise à disposition par les banques d'une **documentation relative à la mobilité bancaire** ;

- un **service d'aide à la mobilité bancaire**, mis en œuvre par l'établissement d'arrivée. Votre rapporteure pour avis propose un amendement précisant que ce service est offert **sans condition et gratuitement** ;

- la fourniture au client qui souhaite clôturer son compte, sans frais ni pénalité, d'un **récapitulatif des opérations automatiques et récurrentes** ayant transité sur compte au cours des treize derniers mois ;

- l'obligation pour l'établissement d'arrivée **de communiquer dans un délai de cinq jours ouvrés les coordonnées du nouveau compte bancaire aux émetteurs de prélèvements** sur la base d'informations fournies par le client. Votre rapporteure pour avis propose un amendement visant à ce que les **émetteurs de virements soient également informés du changement de compte** ;

- un **délai**, défini par décret en Conseil d'État, **pour que les émetteurs de prélèvements prennent en compte le changement de compte.** Votre rapporteure pour avis propose un amendement visant à **étendre aux émetteurs de virements l'obligation de respecter ce délai** ;

- l'obligation d'**informer le client** de l'existence d'un **service de relations avec la clientèle et de médiation** ;

- en cas de présentation d'un chèque au paiement sur un compte clos au cours des treize derniers mois, l'**obligation d'informer par tout moyen approprié l'ancien titulaire du compte du refus de paiement du chèque, des conséquences de ce refus et des conditions de régularisation** ;

- l'**interdiction de facturer des frais pour des incidents de fonctionnement causés par une erreur de la banque.** Cette précision semble **superflue**, en particulier dans un texte législatif, car elle résulte déjà du **droit commun de la responsabilité contractuelle.** Il pourra cependant être utile de rappeler dans la **documentation mise à disposition** de la clientèle l'application particulière aux situations de mobilité bancaire de ce principe général. Votre rapporteure pour avis a donc proposé à votre commission, qui l'a adopté, **un amendement supprimant cette disposition**, qui demeurera dans la norme professionnelle adoptée par la FBF.

Sous réserve des modifications indiquées, **votre rapporteure pour avis est favorable à l'ensemble de ce dispositif**, dont l'essentiel est déjà mis

en œuvre, à des degrés divers, par les établissements bancaires, mais qu'il s'agit de généraliser dans l'intérêt des consommateurs.

2. La portabilité du numéro de compte bancaire

La portabilité du numéro de compte bancaire faciliterait grandement la mobilité bancaire mais sa mise en œuvre se heurte aux **standards européens et internationaux d'identification bancaire**.

Si la France se dotait d'un tel système, qui devrait être opéré parallèlement à ces standards, elle ferait figure de pionnière. Un embryon de système de portabilité a bien été développé en Suède par une chambre de compensation (*Bankgyro*), mais son champ d'application reste limité à certains établissements et certains clients professionnels.

Compte tenu des contraintes techniques et de la nécessité d'assurer une parfaite sécurité des opérations bancaires, votre **rapporteuse pour avis juge donc particulièrement utile qu'une réflexion soit menée sur le sujet**, comme le prévoit le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, à travers un rapport sur le sujet devant être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.

B. L'ASSURANCE EMPRUNTEUR (ARTICLE 19 OCTIES)

La question de la **résiliation par l'emprunteur de l'assurance souscrite en garantie d'un prêt** a été longuement débattue au cours de l'examen du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Il est apparu que cette mesure soulevait **certaines difficultés**, notamment liées à la mutualisation des risques opérées par les contrats de groupe proposés par les établissements de crédit.

Un **engagement** avait été **pris par le Gouvernement** de faire étudier cette question avant la seconde lecture du présent projet de loi. L'article 19 *octies*, introduit par la commission de l'économie de l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des finances et avec un avis favorable du Gouvernement, formalise cet engagement.

En effet, cet article dispose dans son I que le Gouvernement transmet au Parlement, avant le 1^{er} janvier 2014, un **rapport sur le marché de l'assurance emprunteur** et la part de l'assurance emprunteur dans le coût global du crédit immobilier. Il s'agira d'analyser **les conséquences et les moyens d'une éventuelle généralisation de la substitution d'assurance emprunteur en cours de prêt**.

Votre rapporteuse pour avis mesure l'intérêt pour le consommateur de pouvoir librement substituer un contrat plus avantageux à celui souscrit auprès de la banque qui lui a octroyé le prêt, mais reconnaît également la nécessité **d'évaluer l'impact de cette mesure, à la fois sur les acteurs du marché et**

sur la tarification appliquée aux personnes présentant un profil de risque élevé. Elle ne peut donc que se **féliciter qu'une réflexion approfondie ait été lancée**, selon un calendrier qui devrait permettre une **réforme rapide**, en fonction des conclusions du rapport prochainement remis au Parlement.

Toutefois, le II de l'article 19 *octies* crée un nouvel article L. 312-9-1 du code de la consommation qui prévoit qu'après la signature par l'emprunteur de l'offre de prêt, l'emprunteur est libre, sous réserve des clauses contractuelles, de substituer un autre contrat d'assurance à celui donné en garantie. S'agissant des contrats de groupe proposés par les banques, **cette précision n'ajoute rien au droit existant**, la possibilité et les conditions de résiliation d'une assurance emprunteur étant déjà soumises aux stipulations du contrat conclu par les parties. S'agissant des contrats individuels, **on peut s'interroger sur l'articulation entre cette disposition et l'article L. 113-12 du code des assurances** qui prévoit que, si la durée du contrat et les conditions de résiliation sont bien fixées par la police d'assurance, l'assuré a toutefois le droit de résilier le contrat à l'expiration d'un délai d'un an.

Votre rapporteur a donc proposé à votre commission, qui l'a adopté, **un amendement visant à supprimer le II de l'article 19 octies**, dans l'attente d'une réforme globale du régime de résiliation des assurances emprunteurs.

C. LE MICROCRÉDIT (ARTICLE 19 NONIES)

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de finances, un **article 19 nonies visant à demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur le microcrédit.**

Le sujet du microcrédit avait déjà été soulevé lors des débats parlementaires sur la **loi du 1^{er} juillet 2010**. À l'initiative du Sénat, un chapitre dédié au microcrédit a été créé dans la loi (articles 23 à 25), qui fournit une base légale au microcrédit. La loi prévoit ainsi que les associations habilitées à faire du microcrédit peuvent bénéficier de prêts consentis par des particuliers. Par ailleurs, elle prévoit que le Fonds de cohésion sociale, abondé par l'Etat, garantit les microcrédits personnels¹ ou professionnels, ainsi que d'autres prêts bancaires à finalité sociale.

De plus, la loi a obligé les banques à faire état, chaque année et de manière publique, de leur activité en matière de microcrédit. A cet égard, votre rapporteure pour avis a pu constater que cette obligation était très inégalement mise en œuvre par les établissements de crédit.

¹ *Le microcrédit personnel a été introduit par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. D'un montant de 300 à 3 000 euros, à taux d'intérêt fixe, le microcrédit personnel est nécessairement associé à un accompagnement du bénéficiaire et permet de financer des projets liés à l'emploi, la mobilité, la formation ou encore le logement sur une durée maximale de trois ans.*

En revanche, **l'observatoire de la microfinance, sous l'égide de la Banque de France**, fournit chaque année un rapport qui vise à « *développer les connaissances sur les opérations de microcrédit* », personnel et professionnel. Par ailleurs, le projet de loi de séparation et de régulation crée un **observatoire de l'inclusion bancaire**, placé auprès de la Banque de France, dont la mission, relativement proche, est également d'analyser l'accès des personnes modestes aux services bancaires.

L'objet du rapport demandé par le présent article recoupe largement ceux remis par l'observatoire de la microfinance et celui de l'inclusion bancaire ; votre commission des finances propose ainsi d'adopter un **amendement visant à assurer la cohérence des travaux menés par ces structures**.

Cependant, le rapport ici demandé aura deux originalités intéressantes.

D'une part, il devra également présenter les « *formes de financements poursuivant des objectifs de même nature* », ce qui permet d'**élargir la réflexion au-delà des seuls microcrédits au sens strict**.

D'autre part et surtout, le rapport devra émettre « *des propositions tendant à améliorer l'accès des emprunteurs à ces financements et à renforcer les dispositifs publics en la matière* ». Ces propositions sont en effet attendues, les rapports de l'observatoire de la microfinance ayant montré l'intérêt des microcrédits en matière, notamment, de reprise d'emploi.

V. UN RENFORCEMENT BIENVENU DE L'ENCADREMENT DES JEUX EN LIGNE (ARTICLES 72 QUATER À 72 DUODECIES)

L'Assemblée nationale a inséré au sein de ce projet de loi neuf articles formant **un véritable volet sur les jeux d'argent et de hasard** qui ne figurait pas dans le texte d'origine afin, principalement, d'aménager la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, un peu plus de trois ans après son entrée en vigueur.

Dès lors, il était **logique que votre commission des finances**, qui avait été saisie au fond de la loi de 2010 précitée, **étende le champ de sa saisine à l'ensemble de ces articles**.

Le présent rapport n'est pas le cadre adapté afin de dresser le bilan de l'ouverture des jeux en ligne dans le cadre défini il y a trois ans. Notre collègue François Trucy, qui avait été le rapporteur du texte pour la commission des finances, s'est livré à ce travail et a publié un rapport d'information¹ fourni auquel le lecteur pourra utilement se référer – même si votre rapporteure pour avis n'en partage pas toutes les conclusions. Il est toutefois possible de souligner que la dernière audition conjointe² sous forme de table-ronde à laquelle a procédé votre commission des finances, le 17 avril 2013, a fait ressortir les faits saillants suivants :

- **la grande masse des joueurs et des parieurs utilise les sites légaux**, donc contrôlés par l'ARJEL, ce qui était le premier but recherché ;

- **la masse fiscale globale des jeux pour l'Etat, les organismes de Sécurité sociale et les différents opérateurs³ ne s'est pas tarie** au cours de la période, passant de 4,3 milliards d'euros en 2010 à **4,7 milliards en 2012** (après un pic à 4,8 milliards en 2011) ;

- **en matière d'addiction, la grande majorité des joueurs ne semble pas concernée**, la mise moyenne étant de 50 euros par mois. Mais comme l'a souligné Jean-François Vilotte, président de l'ARJEL, lors de l'audition précitée, on constate cependant l'existence d'une **petite population de gros parieurs**, 50 % des mises étant le fait de 1 % des joueurs ;

- **le modèle économique des opérateurs reste à achever**, la quasi-totalité d'entre eux, tout spécialement l'ensemble des nouveaux entrants, enregistrant encore des déficits trois ans après le début de leurs activités légales.

¹ Rapport d'information Sénat n° 17 (2001-2012). Voir aussi le rapport d'information Assemblée nationale n° 3463 (XIII^e législature) des députés Aurélie Filipetti et Jean-François Lamour ainsi que le rapport d'évaluation du gouvernement d'octobre 2011.

² Compte-rendu des commissions du Sénat de la semaine du 15 avril 2013.

³ Hors le retour à la filière hippique au travers des résultats du PMU, soit 0,87 milliard d'euros en 2012.

S'agissant des dispositions du projet de loi elles-mêmes, comme cela sera développé ci-après, **votre rapporteure pour avis partage globalement les orientations définies par les députés**, même si certaines clarifications pourraient se révéler utiles.

Il conviendra simplement de **compléter le dispositif introduit par l'Assemblée nationale pour renforcer l'implication du Parlement dans le contrôle de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), au travers de la nomination de son président**, en appui d'une récente initiative en ce sens du rapporteur général François Marc.

A. L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD PROHIBÉS

L'article **72 quater** du présent projet de loi, adopté à l'initiative de notre collègue député Razy Hammedi, rapporteur, vise à clarifier la définition des jeux d'argent et de hasard prohibés.

De fait, actuellement, **plusieurs définitions de niveau législatif coexistent**, en particulier :

- l'article L. 322-2 du code de la sécurité intérieure¹ aux termes duquel « *sont réputées loteries et interdites comme telles : les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles ont été réunies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort* » ;

- et l'article 2 de la loi du 12 mai 2010 précitée, en vertu duquel « *est un jeu de hasard un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention du gain* ».

Cette collision de normes se traduit par une **insécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes**, qu'a illustrée de manière éclatante un arrêt de la cour d'appel de Toulouse en date du 17 janvier 2013. S'appuyant sur cette dernière définition, plus récente que les autres, les magistrats ont conclu que le poker ne pouvait être rangé parmi les jeux de hasard et ne relevait donc notamment pas de l'interdiction de la tenue de maison de jeux de hasard au sein desquels le public est librement admis (article 1^{er} de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983).

Il importe donc de **sortir de cette ambiguïté, particulièrement préjudiciable dans un domaine relevant de la matière pénale**. L'initiative des députés apparaît donc tout à fait bienvenue.

¹ Anciennement article 2 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

1. La fin de la collision des définitions

L'article 72 *quater* du présent projet de loi propose de modifier la fin de l'article L. 322-2 du code de la sécurité intérieure de sorte que celui-ci prohibe, comme auparavant, les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles ont été réunies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard, mais également « *toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé par l'opérateur de la part des participants* ».

Ce même article 72 *quater* tend également à modifier l'article 2 de la loi du 12 mai 2010 afin que la définition des jeux de hasard (dont il est expressément précisé qu'elle ne vaut que pour ladite loi) résulte d'un renvoi à l'article L. 322-2 du code de la sécurité intérieure modifié comme indiqué ci-dessus.

De plus, serait inséré dans le code de la sécurité intérieure un article L. 322-2-1 dont le premier alinéa préciserait que l'interdiction s'applique également aux « *jeux dont le fonctionnement reposerait sur le savoir-faire du joueur* ».

Au bout du compte, **il n'y aura donc plus de contradiction entre ces deux normes, le chapeau général de l'article L. 322-2 recouvrant l'ensemble des définitions** avec une référence à l'intervention, même partielle, du hasard, un jeu comme le poker entrant bien dans ce champ.

Quant au nouvel article L. 322-2-1, il permettrait de **lutter contre le développement des jeux dits d'adresse**, dont l'ARJEL a bien montré qu'une partie faisait intervenir le hasard et qu'une autre permettait la triche au travers de l'utilisation de robots joueurs.

2. Le maintien des exceptions traditionnelles

Il est à souligner que **cette harmonisation**, importante pour la sécurité juridique du secteur, **ne remet pas en cause les traditionnelles exceptions** à l'interdiction des loteries.

Celles-ci concernent :

- les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des **actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif** (article L. 322-3 du code de la sécurité intérieure) ;

- les **lotos traditionnels**, également appelés « poules au gibier », « rifles » ou « quines » (article L. 322-4 du même code) ;

- les **loteries des fêtes foraines** (articles L. 322-5 et L. 322-6 du même code) ;

- et les **loteries publicitaires** (articles L. 121-36 et suivants du code de la consommation).

En outre, l'article 72 *quater* du présent projet de loi vise aussi à insérer dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 322-7 qui **autoriserait explicitement les jeux et concours organisés dans le cadre de programmes télévisés et radiodiffusés au moyen d'appels surtaxés**, dès lors que la possibilité pour les participants d'obtenir le remboursement des frais de communication et de correspondance engagés serait prévue par le règlement du jeu et que les participants en seraient préalablement informés. Ces jeux et concours devraient être en rapport direct avec le programme en cours de diffusion et ne pourraient constituer qu'un complément audit programme. Ils seraient organisés dans des conditions définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

3. La définition du sacrifice financier

Enfin, le second alinéa du nouvel article L. 322-2-1 proposerait un élargissement de la définition du sacrifice financier des joueurs. Celui-ci serait établi « *dans les cas où l'organisateur exige une avance financière de la part des participants, même si un remboursement ultérieur est rendu possible par le règlement du jeu* ». **Les avances de mise ne permettraient donc plus de contourner l'interdiction**, la proportion des joueurs réclamant le remboursement étant, en pratique, très faible.

Votre rapporteure pour avis considère que les dispositions de ce nouvel article sont très utiles et doivent être maintenues par le Sénat. C'est pourquoi elle **préconise son adoption sans modification**.

B. LA PROTECTION DES PERSONNES INTERDITES DE JEU OU AUTO-EXCLUES

L'Assemblée nationale a également introduit, à l'initiative du Gouvernement, deux articles dont l'objet est de renforcer la protection des personnes interdites de jeu ou bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion.

Tout d'abord, l'article 72 *octies* vise à compléter l'article 26 de la loi du 12 mai 2010 précitée afin d'**interdire aux opérateurs de jeux ou paris en ligne agréés par l'ARJEL d'adresser toute communication commerciale aux titulaires d'un compte joueur bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion** sur son site et, dans le cas des joueurs auto-exclus définitivement, pendant la période durant laquelle ceux-ci ne peuvent solliciter à nouveau l'ouverture d'un compte. **A compter du 1^{er} janvier 2015, cette interdiction concernerait également les anciens titulaires d'un compte joueur** dès lors qu'ils sont **inscrits sur les fichiers des interdits de jeu** tenus par les services du

ministère de l'intérieur. Selon les informations dont dispose votre rapporteure pour avis, ce délai vise à laisser le temps aux opérateurs de procéder aux ajustements techniques nécessaires.

Par ailleurs, l'article 72 *duodecies* du présent texte a pour objet de rétablir un article 66 au sein de cette même loi du 12 mai 2010 qui **appliquerait aux activités sous monopole de la Française des jeux les mêmes dispositions protectrices que celles régissant les jeux en ligne**. Ainsi, **cette société** serait, elle aussi, expressément tenue de participer à la prévention du jeu excessif. A cette fin, elle **serait autorisée à interroger les fichiers des interdits de jeu du ministère de l'intérieur**. Il lui serait alors **interdit d'adresser des publicités aux joueurs auto-exclus ou interdits de jeu pour son activité de loterie en ligne**.

Là encore, ces évolutions apparaissent adéquates et proportionnées au but d'intérêt général poursuivi. **Il convient donc que le Sénat les adopte sans modification**.

C. LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES AVOIRS DES JOUEURS

L'article 72 *sexies*, introduit par les députés à l'initiative du rapporteur Razzy Hammadi avec l'accord du Gouvernement, tend à compléter les dispositions de la loi du 12 mai 2010 précitée relatives à la protection des avoirs des joueurs.

L'article 15 de cette loi comprendrait un alinéa supplémentaire qui imposerait aux entreprises sollicitant l'agrément en tant qu'opérateur de jeux ou de paris en ligne de justifier de l'existence d'une sûreté, d'une fiducie, d'une assurance, d'un compte sous séquestre ou de tout autre instrument ou mécanisme **garantissant, en toutes circonstances, le reversement de la totalité des avoirs exigibles des joueurs**. De plus, l'étendue de cette garantie ne serait pas figée. **L'opérateur devrait ainsi l'adapter à l'évolution des avoirs des joueurs** et avertir l'ARJEL des variations de ces avoirs. En cas de besoin, le régulateur pourrait, de sa propre initiative, exiger de l'opérateur qu'il procède à ces adaptations dans un délai fixé par elle.

La rédaction de l'article 18 de la même loi serait adaptée à l'existence de ce nouvel instrument obligatoire.

Enfin, il serait ajouté à cette loi un article 70 aux termes duquel **les opérateurs existants disposeraient d'un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi afin de mettre en place la garantie de protection des avoirs des joueurs**. A défaut, l'ARJEL pourrait mettre en œuvre sa procédure de sanction.

Ces dispositions constituent une réponse à la malheureuse affaire « *Full Tilt Poker* », prolongement en France du « *Black Friday* » américain de 2011.

L'affaire « *Full Tilt Poker* »,
illustration du danger encouru par les avoirs des joueurs

L'affaire « *Full Tilt Poker* » a illustré de manière spectaculaire, courant 2011, les dangers encourus par les joueurs pour leurs avoirs déposés chez les opérateurs dans le cadre actuel.

Pour faire un bref résumé de cet épisode évoqué par notre collègue François Trucy dans son rapport d'information d'octobre 2011, rappelons qu'il est parti du « *Black Friday* » américain, expression désignant le vendredi 15 avril 2011, jour où a été rendue publique la décision du Gouvernement des Etats-Unis de **fermer l'accès aux sites « .com » de trois de leurs principaux opérateurs de poker** : Pokerstars, Rekop Limited (propriétaire du groupe Full Tilt Poker) et Absolute Poker. Les noms de domaines des sites ont également été saisis.

Il en est résulté le blocage de plusieurs centaines de millions de dollars de dépôts et gains réalisés par les résidents américains. Si les joueurs de Pokerstars ont pu être remboursés après la réouverture du site, ceux inscrits sur les sites de Full Tilt ont été confrontés à de réelles difficultés. En outre, **onze dirigeants de ces trois opérateurs ont été mis en examen**, à la suite d'une action initiée par le FBI et le Département de la justice de l'Etat de New-York. Des mesures conservatoires de **blocage d'environ 75 comptes bancaires**, dont ceux des dirigeants et des sites incriminés, ont été prononcées¹.

Cette action judiciaire marquante a rapidement mis en péril l'activité de l'opérateur **Full Tilt** et a exercé des **conséquences en Europe**, plus particulièrement au Royaume-Uni et en France où il disposait d'agréments. Le blocage des comptes bancaires de Raymond Jack Bitar, propriétaire exclusif de Rekop Limited, a en effet directement affecté la capacité financière de l'opérateur. Le 29 juin, **l'autorité de régulation d'Alderney, l'Alderney Gambling Control Commission, a dès lors prononcé la suspension des licences** octroyées à quatre sociétés du groupe en vue de protéger le public.

Cette décision a eu pour effet de bloquer l'accès sur le territoire français du site *fulltiltpoker.fr*, dont certaines infrastructures informatiques sont situées au Royaume-Uni. Ce faisant, elle a également empêché l'accès des joueurs français à leur compte joueur, et potentiellement mis en péril le retrait de leurs fonds ou leur remboursement.

Constatant l'absence de continuité du service de jeu en ligne et les « *conséquences d'une particulière gravité qui en découlent pour les joueurs français* », **le collège de l'ARJEL** – après une mise en demeure adressée le 29 juin et demeurée infructueuse – **a suspendu à titre provisoire l'agrément de Rekop Limited le 4 juillet 2011**. Cette décision a été maintenue le 15 septembre, après audition le même jour des dirigeants de la société.

Cette affaire, qui a montré les failles du système actuel en matière de protection des avoirs des joueurs, s'est heureusement bien terminée, **Full Tilt Poker ayant finalement été repris par l'opérateur PokerStars au cours de l'été 2012**. Le nouvel opérateur, sous forte pression de la justice américaine, **a restitué leurs avoirs à l'ensemble des joueurs** ayant des comptes sur Full Tilt Poker partout dans le monde. Ainsi, le 24 septembre 2012, le collège de l'ARJEL a adopté une décision qui valide la procédure permettant aux joueurs inscrits sur le site *fulltiltpoker.fr* d'accéder à nouveau à leurs comptes et de récupérer leurs avoirs, au travers de la plateforme de « *pokerstars.fr* ». De plus, à la demande de l'ARJEL, le groupe de *Pokerstars.fr* a mis en place un dispositif de *trust* à Londres destiné à sécuriser l'ensemble des fonds des joueurs français et à garantir leur remboursement en toute circonstance. Selon l'ARJEL, **au 13 mars 2013, près de 4,1 millions d'euros avaient déjà été reversés à plus de 13 000 joueurs. Ce montant représentait près de 90 % des 4,7 millions d'euros d'avoirs initialement retenus**.

¹ De telles mesures de blocage avaient déjà été mises en œuvre auparavant, mais les fonds avaient vraisemblablement été déplacés vers d'autres prestataires.

Votre commission des finances approuve les orientations l'article 72 *sexies*, qu'il convient d'adopter au bénéfice de l'adoption d'un **amendement de précision** sur la portée des exigences que pourra formuler l'ARJEL afin que les opérateurs adaptent l'étendue de leur garantie.

D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS CONTENTIEUX DE L'ARJEL

Trois articles insérés par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement ont pour objet de **renforcer la capacité contentieuse de l'ARJEL**. Il s'agit des articles 72 *septies*, 72 *decies* et 72 *undecies*.

1. La fin de l'obligation de la mise en demeure préalable à l'engagement de la procédure de sanction

L'article 72 *septies* vise à **mettre fin à l'obligation, pour le collège de l'ARJEL**, lorsqu'il constate un manquement par un opérateur agréé à ses obligations légales ou réglementaires, **de mettre en demeure l'opérateur présumé fautif de se conformer auxdites obligations avant d'engager une procédure de sanction**.

A cette fin, il propose :

- d'une part, d'abroger le IV de l'article 23 de la loi du 12 mai 2010 précitée, qui imposait cette mise en demeure à l'ARJEL ;

- d'autre part, de réécrire le II de l'article 43 de cette même loi. Ainsi, **le collège de l'Autorité** pourrait décider l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé ayant manqué ou manquant aux obligations législatives et réglementaires applicables à son activité¹. **Il notifierait alors les griefs aux personnes en cause et en saisit la commission des sanctions**.

Il s'agit de **permettre la sanction dès la première infraction, notamment pour les manquements les plus graves** (permettre le jeu des mineurs, etc.), ce que n'autorise pas la procédure actuelle puisque la mise en conformité suite à la mise en demeure éteint automatiquement la procédure de sanction.

Il est à souligner que **cette nouvelle procédure n'empêcherait pas la traditionnelle phase de dialogue entre l'ARJEL et l'opérateur avant l'ouverture de la phase contentieuse** : en vertu du second alinéa du texte proposé pour le II de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010, le collège de l'ARJEL informerait l'opérateur concerné des manquements qui lui sont imputés et des sanctions qu'il encourt préalablement à la notification. Le

¹ Sous réserve des dispositions des articles L. 561-37 et L. 561-38 du code monétaire et financier, les affaires de blanchiment relevant de la commission des sanctions placée auprès du ministre chargé de l'économie.

collège l'inviterait alors à présenter, dans un délai qui ne pourrait être inférieur à trente jours, ses observations en réponse.

Votre commission des finances est d'avis d'adopter sans modification cet article, qui reprend la proposition n° 62 du rapport d'information d'octobre 2011 précité de notre collègue François Trucy.

2. La capacité de saisir la justice pour lutter contre la publicité en faveur des sites illégaux

L'article 72 *decies* tend à compléter le I de l'article 57 de la loi du 12 mai 2010, relatif à l'interdiction de la publicité pour les sites illégaux, par un alinéa qui **permettrait au président de l'ARJEL de saisir le président du tribunal de grande instance de Paris** aux fins de voir ordonnée, en la forme des référés, toute mesure permettant la **cessation de toute publicité en faveur d'un site de paris ou de jeux d'argent et de hasard non autorisé**.

Votre commission des finances est favorable à cette mesure de clarification, complément logique de l'actuel dispositif de lutte contre les sites illégaux. **Elle est d'avis que le Sénat adopte cet article sans modification.**

3. La capacité d'action contre tous les sites de jeux et de hasard en ligne illégaux

L'article 72 *undecies* propose **d'étendre la capacité du président de l'ARJEL à porter plainte contre les sites illégaux**. Désormais, il pourrait explicitement agir contre **tous les sites de jeux d'argent et de hasard en ligne illégaux**, et **non seulement contre ceux de ces sites proposant des jeux pour lesquels un agrément peut être demandé** (paris sportifs, paris hippiques et poker).

Il tend donc à compléter en conséquence :

- l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 précitée, relatif aux modalités de saisine de la justice par le président de l'ARJEL aux fins de faire cesser l'activité des sites illégaux ;

- et l'article L. 563-2 du code monétaire et financier, permettant au régulateur de saisir le ministre chargé du budget afin qu'il interdise pour une durée de six mois renouvelable tout mouvement ou transfert de fonds en provenance ou à destination des comptes identifiés comme détenus par les opérateurs illégaux.

Là encore, **votre commission des finances est d'avis que le Sénat devrait adopter cet article sans modification.**

E. LES AUTRES DISPOSITIONS

1. La suppression de l'obligation de saisine de l'Autorité de la concurrence pour les conventions déterminant le « droit au pari »

L'article 72 *quinquies*, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, apporte de **légers réaménagements** à la procédure de **conclusion des conventions liant organisateurs d'événements sportifs et opérateurs de jeux en ligne** et permettant à ces derniers d'organiser des paris sur lesdits événements. Cette procédure est définie à l'article L. 333-1-2 du code du sport.

Désormais, **seule l'ARJEL émettrait systématiquement un avis sur ces conventions**, alors qu'aujourd'hui, l'Autorité de la concurrence doit également se prononcer. Cette évolution correspond au souhait exprimée par l'Autorité de la concurrence elle-même, dans son avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne¹.

De plus, **le régulateur disposerait d'un mois (au lieu de quinze jours) pour émettre son avis**, ce qui permettrait une meilleure analyse des dossiers sans retarder excessivement la mise en place des conventions.

Votre commission des finances est d'avis que le Sénat devrait adopter cet article sans modification.

2. L'obligation d'archivage de certaines données par les opérateurs

L'article 72 *nonies* du projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose un **élargissement des obligations d'archivage des opérateurs**, définies à l'article 31 de la loi du 12 mai 2010 précitée.

Cette obligation concernerait donc non seulement les événements de jeu ou de pari comme aujourd'hui, mais aussi :

- **l'identité de chaque joueur**, son adresse et son adresse sur un service de communication au public en ligne ;

- **et le compte de chaque joueur**, notamment sa date d'ouverture, et les références du compte de paiement.

¹ « L'Autorité [de la concurrence] recommande au législateur (...) de réserver à l'ARJEL, en sa qualité de régulateur sectoriel, la compétence d'émettre un avis sur les projets de contrats conclus entre les organisateurs de manifestations sportives et de paris en ligne. Dans ce cadre, l'ARJEL pourrait, le cas échéant, saisir l'Autorité de la concurrence pour avis, en application des dispositions de l'article 39 de la loi [du 12 mai 2010], sur toute question de concurrence qui se poserait à l'occasion de l'examen des clauses contractuelles qui lui seront soumises ».

Il est à noter que le dossier des exigences techniques (DET) de l'ARJEL mentionne déjà ces données comme devant être archivées. Il s'agit donc de faire parfaitement coïncider la loi avec la pratique, ce qui permettra au régulateur d'exercer une surveillance plus efficace des mouvements financiers, en particulier pour retracer des mouvements anormaux susceptibles de correspondre à des actions de blanchiment.

Votre commission des finances approuve ce dispositif, qui correspond à la recommandation n° 65 du rapport d'information précité de notre collègue François Trucy. **Elle est donc d'avis que le Sénat adopte l'article 72 *nonies* du présent projet de loi sans modification.**

F. LA NÉCESSAIRE IMPLICATION DU PARLEMENT DANS LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'ARJEL

Enfin, votre rapporteure pour avis considère qu'au vu du caractère stratégique du secteur des jeux d'argent et de hasard dans de multiples domaines (ordre public, fiscalité, santé, etc.), secteur qui est légitimement l'un des plus régulés, **il est anormal que la fonction de président de l'ARJEL ne figure pas parmi celles pour lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.**

Elle soutient donc complètement la démarche initiée par le rapporteur général François Marc pour remédier à cet état de fait, au travers du dépôt d'une proposition de loi organique à laquelle elle s'est associée.

Cependant, les dispositions organiques doivent être complétées par la loi ordinaire, cette dernière précisant quelles commissions doivent se prononcer sur le projet de nomination.

En l'espèce, c'est bien entendu aux **commissions des finances** des deux assemblées qu'il reviendrait de se prononcer. En effet, c'est à elles que la compétence des jeux est dévolue et ce sont elles qui sont aujourd'hui associées à la nomination du président-directeur général de la Française des jeux.

C'est pourquoi **votre rapporteure pour avis souhaite que soit inséré un article additionnel après l'article 72 *quater* du présent projet de loi** qui insérerait une ligne au sein du tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; cette ligne préciserait que la commission des finances de chaque assemblée est compétente pour émettre un avis sur la nomination du président de l'ARJEL. Bien entendu, l'adoption définitive d'un tel dispositif par le Parlement suppose l'adoption définitive préalable de la proposition de loi organique précitée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 juillet 2013 sous la présidence de Mme Marie-France Beaufile, vice-présidente, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Michèle André, rapporteure pour avis, sur le projet de loi n° 725 (2012-2013) relatif à la consommation.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Marie-France Beaufile, vice-présidente. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif à la consommation, dont notre collègue Michèle André va nous présenter les principaux points intéressant notre commission.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Le projet de loi relatif à la consommation a été adopté par le conseil des ministres le 2 mai dernier et comportait alors soixante-treize articles. Après son examen par l'Assemblée nationale, il en compte désormais cent vingt-huit, répartis en six chapitres relatifs à l'action de groupe, aux droits du consommateur, au crédit et à l'assurance, aux indications géographique, aux pouvoirs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et à des dispositions diverses et transitoires.

L'objet de la loi étant très vaste, et plusieurs commissions étant sollicitées – la commission des affaires économiques, saisie au fond, la commission des lois et la commission du développement durable – j'ai souhaité que notre avis soit strictement limité au domaine de compétence de la commission des finances, soit deux thématiques : le crédit à la consommation et les jeux en ligne, regroupant un total de trente articles.

L'essentiel du rapport pour avis est ainsi consacré au chapitre 3, relatif au crédit et à l'assurance. Plus spécifiquement, je me suis intéressée à la section 1^{ère} de ce chapitre, relative au crédit à la consommation, ainsi qu'à la section 3 qui a été entièrement ajoutée par l'Assemblée nationale et qui concerne la création d'un registre des crédits aux particuliers – connu également sous le nom de « fichier positif ». En revanche, je ne me suis pas penchée sur la section 2, relative à l'assurance, dans la mesure où il s'agissait de mesures portant sur la vie de contrats d'assurances dommages destinés aux particuliers, hors du champ de compétence traditionnel de la commission des finances.

Par ailleurs, notre avis porte également sur le chapitre VI du projet de loi, au sein duquel ont été insérés neuf articles relatifs à la régulation des jeux en ligne.

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a considérablement enrichi la section 1 du chapitre 3 consacrée au crédit à la consommation. Le projet de loi

initial du Gouvernement se limitait, en la matière, à deux articles de portée réduite qui apportait des ajustements à la loi du 1^{er} juillet 2010, dite loi « Lagarde ». L'article 18 vise à préciser que les prêteurs sont obligés de proposer systématiquement une offre de crédit amortissable alternativement à une offre de crédit renouvelable, au-dessus de 1 000 euros. Cette obligation existe depuis la loi de 2010 mais elle était interprétée de façon trop souple par les établissements. L'article 19 apporte quant à lui des clarifications rédactionnelles.

L'Assemblée nationale, tant en commission qu'en séance publique, a adopté de nombreux amendements portant, pour la plupart, articles additionnels, ce qui a fait passer la section de deux à seize articles dans la version actuelle.

Il s'agit pour l'essentiel de précisions ou d'ajustements qui font suite à la réforme du crédit à la consommation de 2010. En effet, les bilans de l'application de cette loi, dressés par Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier, ainsi que par les parties prenantes dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier, ont montré des lacunes et des possibilités de contournement utilisées par les établissements.

Je citerai notamment : un encadrement de la publicité des regroupements de crédits, un élargissement de l'interdiction de mentionner des avantages promotionnels dans une publicité pour un crédit, une pérennisation du comité de suivi de la réforme de l'usure dont fait partie notre collègue Philippe Dominati, ou encore une extension de l'encadrement des cartes dites « liées » aux cartes associant paiement et crédit – cartes dites « double action ».

Ces ajouts sont pour l'essentiel bienvenus : ils viennent corriger et renforcer certains aspects de la loi de 2010, suite aux constats faits par les autorités de contrôle que sont l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et la DGCCRF.

Deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale sont, en revanche, plus fondamentaux. Ils ont été introduits sans que leur cohérence soit nécessairement assurée avec la création, par ailleurs, du registre des crédits.

Le premier, désormais article 18 D, réduit de huit à cinq ans la durée maximale des mesures de redressement dans le cadre des procédures de surendettement. Cet article pourrait avoir des conséquences néfastes à la fois pour les personnes surendettées et pour la distribution du crédit. Je vous en proposerai donc un aménagement.

Le second, à l'article 19, réduit de deux à un an le délai au terme duquel tout compte de crédit renouvelable est automatiquement résilié. Cet amendement réduirait drastiquement le nombre de comptes, sans véritablement atteindre son objectif de prévention du surendettement. Je vous proposerai donc une formule alternative.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions de nature bancaire dans des domaines différents, qui nous avaient notamment occupés lors de l'examen du projet de loi de séparation bancaire : la mobilité bancaire et l'assurance emprunteur. Nous y reviendrons à l'occasion des amendements.

Ensuite, l'Assemblée nationale a adopté, en commission des affaires économiques et à l'initiative du Gouvernement, un amendement majeur créant le registre national des crédits aux particuliers.

Ce registre, ou « fichier positif », est un sujet hautement polémique, avec des clivages qui traversent les groupes et les sensibilités. La loi « Lagarde » avait chargé un comité de préfiguration d'en dessiner les contours, et son rapport a été remis en 2012. Un groupe de travail a été constitué au Sénat en 2012, dont j'ai fait partie avec le président Philippe Marini, qui a présenté les pistes et les arguments en faveur et en défaveur du fichier.

Je me borne, pour l'instant, à vous dresser les principaux contours du projet actuel, et certains de mes amendements permettront ensuite d'appeler votre attention sur certains aspects importants. Le registre est limité aux crédits à la consommation et ne retrace pas les crédits immobiliers ni les autorisations de découverts de moins de trois mois. Cela permet de réduire le nombre de personnes qui figureraient dans le registre de 25 à 12 millions environ. Le registre ne reprend pas le stock de crédits existants, mais sera alimenté au fur et à mesure. Les crédits à la consommation ayant une maturité de cinq ans maximum en moyenne, il reprendra rapidement l'ensemble du stock. L'identifiant utilisé sera un « identifiant spécifique » déterminé à partir, notamment, de l'état civil. Ce ne sera donc pas, comme préconisé par le comité de préfiguration, un identifiant dérivé du numéro de sécurité sociale (connu sous le nom de numéro d'inscription au répertoire INSEE – NIR) mais, dans l'idée du Gouvernement, une sorte de nouvel identifiant « bancaire » individuel. La consultation par un établissement de crédit est possible uniquement dans le cadre d'une vérification de solvabilité d'un candidat à l'emprunt et pour la gestion des risques du portefeuille. La consultation du registre à des fins de prospection commerciale est interdite.

De façon générale, je considère que le registre qui nous est proposé constitue un point d'équilibre dans la recherche d'une proportionnalité entre le coût, la protection des données personnelles et la nécessité de prévenir les phénomènes de surendettement qui, même en cas d'accidents de la vie, sont souvent liés à une accumulation de crédits à la consommation.

Cependant, je pense que plusieurs éléments ne sont, à ce stade, pas suffisamment précis dans le projet du Gouvernement. Il s'agit notamment de la prise en charge du coût, de la fréquence d'actualisation ou encore de l'identifiant. Je vous proposerai donc des amendements afin de préciser ces éléments pour assurer une mise en œuvre effective du registre.

Enfin, l'Assemblée nationale a inséré au sein de ce projet de loi un véritable volet relatif aux jeux d'argent et de hasard, composé de neuf articles additionnels. J'y reviens plus longuement car je n'aurai que deux amendements à vous soumettre sur ce volet.

Pour la plupart d'entre eux, les articles apportent des retouches à la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dont notre commission a été saisie au fond – et dont notre collègue François Trucy était le rapporteur. Je le remercie d'ailleurs pour les apports dont il nous a fait profiter.

Ces articles, d'importance inégale, peuvent être regroupés autour de thèmes logiques. Un article (72 *quater*) propose d'harmoniser la définition des jeux d'argent et de hasard, pour lesquels vaut un principe général d'interdiction – sauf exceptions de nature législative, auxquelles il n'est pas question de toucher. Cette démarche est nécessaire car, actuellement, plusieurs définitions coexistent, ce qui crée une insécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes. Seraient désormais visées « *toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé par l'opérateur de la part des participants* ».

M. Philippe Dallier. – Il va falloir définir ce qu'est un « sacrifice financier » !

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Ainsi, le poker entrerait dans ce champ sans ambiguïté. De plus, il est proposé de faire peser la même interdiction sur les jeux dits d'adresse, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ayant critiqué à plusieurs reprises, notamment devant notre commission, le développement de ce type de jeux, qui permettent la manipulation au moyen de robots.

Deux articles renforcent la protection des personnes interdites de jeu ou auto-exclues : l'un (article 72 *octies*) en interdisant la publicité pour des sites de jeux à l'adresse de ces joueurs ; l'autre (article 72 *duodecies*) en imposant ces mêmes contraintes aux activités sous monopole de la Française des jeux.

L'article 72 *sexies* propose d'imposer à tous les opérateurs de justifier de l'existence d'un mécanisme garantissant, en toutes circonstances, le reversement de la totalité des avoirs exigibles des joueurs. Il s'agit de tirer la leçon de l'affaire « *Full Tilt Poker* » de 2011 – quelques 13 000 joueurs ayant alors failli perdre leur compte joueur suite à la fermeture du site.

Trois articles renforcent les pouvoirs contentieux de l'ARJEL. L'article 72 *septies* met fin à l'obligation de mise en demeure avant l'enclenchement de la procédure de sanction. L'article 72 *decies* autorise le président de l'ARJEL à saisir la justice afin de faire cesser la publicité pour les sites illégaux. Et l'article 72 *undecies* étend cette capacité de saisine de la justice du président de l'ARJEL à l'ensemble des sites illégaux – et non aux

seules activités pour lesquelles un agrément est requis). L'article 72 *quinquies* contient une mesure de simplification administrative. Enfin, l'article 72 *nonies* clarifie les obligations d'archivage de données par les opérateurs de jeux d'argent et de hasard en ligne.

Je partage, sur ces différents aspects, la vision d'ensemble des députés. C'est pourquoi je vous proposerai de donner un avis d'adoption conforme du Sénat sur la plupart de ces articles. Ainsi, je ne vous soumettrai que deux amendements sur le volet « jeux » – dont un portant article additionnel.

Présidence de M. Philippe Marini, président.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie Michèle André d'avoir bien voulu assumer cet exercice. Préparer son rapport et ses amendements avant le mois d'août en vue d'une discussion au début du mois de septembre, il s'agit là d'un travail très exigeant.

Ce projet de loi me semble fort utile car il permet de renforcer la protection du consommateur, de l'épargnant, du joueur. Je formulerai deux séries d'observations sur le texte.

Tout d'abord, s'agissant des jeux en ligne, j'avais suivi ce sujet au moment de l'examen du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, dont François Trucy était le rapporteur. Avec le groupe socialiste, je m'étais opposé à l'ouverture à la concurrence de ce secteur. Je ne renie pas mon analyse de l'époque. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) *Santa casa de misericordia* a conforté ce point de vue : la France aurait pu maintenir son marché fermé, notamment pour des motifs d'ordre public et de lutte contre l'addiction.

Pour autant, ce qui est fait est fait. Nous devons tenir compte du fait qu'un secteur s'est créé, avec des acteurs économiques et des emplois. Et les outils mis en place à l'époque (règles législatives et réglementaires, création de l'Autorité de régulation des jeux en ligne – ARJEL, etc.) ont permis de limiter les dégâts. C'est pourquoi j'estime qu'il est aujourd'hui légitime d'améliorer le cadre qui nous a été donné, tout particulièrement de renforcer la protection des joueurs. Je pense que nous serons certainement en accord sur les principales orientations de ce texte.

Toutefois, je proposerai que le contrôle du Parlement sur l'ARJEL soit renforcé, en permettant au Parlement d'exprimer un avis public sur la nomination de son président. Pour l'instant, contrairement à d'autres instances, le candidat à la présidence de l'ARJEL n'est pas entendu par le Parlement, qui ne donne pas d'avis sur sa désignation. Je propose qu'il en soit ainsi à l'avenir et je déposerai donc un projet de loi organique en ce sens.

Cela dit, ayant été, comme beaucoup, alerté par certains milieux économiques au sujet des risques que ferait peser la nouvelle définition des loteries qui résulterait de l'adoption de l'article 72 *quater*, il serait opportun

que notre rapporteure pour avis nous éclaire sur les tenants et aboutissants de cet article.

S'agissant du volet « crédit », le projet de loi du Gouvernement propose des avancées importantes qui permettent de compléter la loi Lagarde, sur laquelle le Sénat, saisi en premier, avait été très actif, comme vous vous en souvenez, monsieur le président.

M. Philippe Marini, président. – Je le sais ! Il s'agissait à l'origine de ma proposition de loi.

M. François Marc, rapporteur général. – En effet. Je crois qu'il faut se féliciter de l'introduction du registre des crédits dans sa forme retenue par le Gouvernement : un format proportionné aux enjeux, mais sans atteinte à la protection des données personnelles.

Je souhaiterais cependant que notre rapporteure nous éclaire sur deux points. Dans quelle mesure le recentrage du registre sur les seuls crédits à la consommation ne nuit-il pas à son efficacité ? Pourquoi avoir exclu les crédits immobiliers et les autorisations de découvert ? Je n'en souhaite pas particulièrement l'inclusion, mais il serait utile que l'on mesure l'intérêt que ces éléments représentent ou non pour le surendettement.

Enfin, quelles passerelles peut-on identifier entre ce projet de loi et la loi de séparation et de régulation des activités bancaires, que nous venons d'adopter définitivement, et quels sont leurs apports respectifs ? Lors de l'examen du projet de loi bancaire, les questions de surendettement et de banque de détail ont été abordées mais le ministre nous avait indiqué en séance que le projet de loi relatif à la consommation permettrait d'apporter les améliorations nécessaires.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Monsieur le rapporteur général, je suis très sensible au fait que vous ayez souligné la façon dont nous avons dû travailler pendant ces quelques semaines afin de présenter aujourd'hui ce rapport. Il est assez inhabituel de travailler sur un rapport au mois de juillet pour un texte qui ne sera discuté en séance qu'au mois de septembre.

J'ai reçu, comme vous, de nombreux messages sur les risques potentiels liés à la nouvelle définition des jeux de hasard. Après avoir analysé ce sujet de façon approfondie, je ne pense pas que ces craintes soient fondées. En effet, l'article 72 *quater* ne vise qu'à bien préciser ce qui est interdit afin d'éviter que certains acteurs plus ou moins bien intentionnés ne profitent des interstices de la loi ou des définitions contradictoires qui peuvent coexister. Désormais, les règles seront claires et, par exemple, nul ne pourra prétendre que le poker n'entre pas dans le champ de la régulation. On ne pourra donc pas ouvrir une maison organisant des tournois de poker payants dans son coin.

En revanche, les permissions traditionnelles sont maintenues : lotos traditionnels, loteries de bienfaisance, loteries de fêtes foraines et jeux publicitaires seront préservés, tout comme les jeux par SMS liés à des

programmes audiovisuels. Je crois savoir que la commission des affaires économiques proposera un amendement qui devrait rassurer tout le monde à propos des loteries commerciales.

Concernant le crédit à la consommation, l'ambition du Gouvernement était, à l'origine, de constituer un registre englobant tous les crédits. En raison notamment de l'avis défavorable du Conseil d'Etat, il est apparu souhaitable d'inclure uniquement les crédits à la consommation.

Les crédits à la consommation sont présents dans 87 % des dossiers de surendettement, contre 10 % pour les crédits immobiliers. Le crédit renouvelable, présent dans les trois quarts des dossiers, représente à lui seul 30 % du volume total de dette constatée dans les dossiers. C'est donc bien ce crédit à la consommation qui est essentiellement responsable des situations de surendettement. De plus, dans la mesure où les charges, dont le loyer, ne sont pas retracées, il aurait été injuste de faire figurer le crédit immobilier. Enfin, d'importants problèmes techniques se posaient : comment intégrer le stock existant pour les crédits immobiliers ? Comment actualiser les utilisations quotidiennement pour les autorisations de découvert ?

S'agissant de la loi bancaire, celle-ci apporte des améliorations importantes en termes de fluidité des procédures. Elle a amélioré l'articulation de la procédure avec le maintien du débiteur dans son logement. A cet égard, le projet de loi propose un ajustement intéressant pour permettre au débiteur de rembourser ses dettes au-delà de la durée maximale prévue si cela lui permet d'éviter la cession du bien immobilier.

En revanche, la réduction de la durée maximale des plans me semble, au contraire, bouleverser un équilibre déjà modifié en loi bancaire, c'est pourquoi je vous propose de revenir partiellement sur cette disposition.

Sur la banque de détail, la loi bancaire a plafonné les commissions d'intervention. Cela va dans le même sens que, par exemple, deux amendements que je vous proposerai visant à réduire la possibilité de frais bancaires. De plus, la loi bancaire a modifié le régime de l'assurance-emprunteur. Dans le projet de loi relatif à la consommation, les députés ont demandé un rapport en vue d'une réforme globale de la résiliation, sujet qui avait beaucoup animé nos débats. Ce rapport devrait être remis avant le 1^{er} janvier 2014.

M. François Trucy. – Permettez-moi de féliciter Michèle André pour le travail qu'elle a accompli et pour sa présentation. Les mesures présentées viennent à la suite de la loi sur les jeux en ligne dont nous nous souvenons qu'elle avait suscité polémiques et inquiétudes, en 2010, lors de son examen par le Parlement.

En 2011, elle avait fait l'objet d'une clause de « rendez-vous » vide de sens et il ne s'était rien passé. Parmi les propositions faites au Gouvernement de l'époque, aucune n'a été retenue... Certes, plusieurs d'entre elles avaient un poids fiscal non négligeable.

C'est donc maintenant le bon moment pour jeter un regard sur cette loi importante. Elle concerne la moitié des Français ! Les enjeux financiers, économiques et humains sont considérables, de même que les enjeux sanitaires et sociaux.

A ce titre, l'ensemble des dispositions introduites dans le projet de loi relatif à la consommation me paraissent aller tout à fait dans le bon sens. Le Gouvernement et l'ARJEL – qui a eu un rôle moteur dans ce processus – ont permis des avancées dans la régulation du secteur des jeux. Certes, il y a une ou deux « duretés » que je trouve excessives, mais tout le reste doit être repris et soutenu.

Maintenant, si l'on regarde dans le rétroviseur, la mise en œuvre de la loi a-t-elle permis de rassurer par rapport aux inquiétudes exprimées à l'époque ? Je pense en particulier à celui qui était le « shadow rapporteur », François Marc, qui avait exprimé en séance de très vives inquiétudes.

On avait ainsi beaucoup débattu sur le sort qui serait réservé aux deux monopoles – ou quasi-monopole – d'Etat, à savoir la Française des jeux et le PMU. La réactivité des deux entreprises a été remarquable : ils s'en sont mieux sortis que les nouveaux opérateurs qui sont entrés sur le marché. Un équilibre a donc été respecté.

Ensuite, est-ce que l'ouverture des jeux en ligne a apporté quelque chose de supplémentaire dans la prévention de l'addiction au jeu et à la protection des mineurs ? La surveillance de l'ARJEL a-t-elle été positive ? Oui, tout à fait, très positive même. Elle a fait avancer la protection dans le domaine des jeux en ligne mais aussi dans le réseau des jeux en dur. Et il faut encore progresser sinon, nous ne pourrions pas dire que nous faisons une vraie protection des mineurs et des personnes « accros » aux jeux.

Il y a aussi des choses qui ne sont pas encore au point. Nous nous étions beaucoup battus en séance – la discussion n'avait pas été facile avec Eric Woerth – car nous avons voté des ressources supplémentaires pour la protection des mineurs et la prévention de l'addiction, mais sans pouvoir les affecter à des outils spécifiques. Or, comme par le passé, il est toujours extrêmement difficile d'obtenir les données qui nous permettraient de contrôler la bonne utilisation de cet argent. Et le Comité consultatif des jeux commence à s'agacer fortement de ne pas disposer de ces informations.

Je voudrais enfin saluer l'excellente idée du rapporteur général, consistant à soumettre la nomination du président de l'ARJEL à une audition préalable par les deux commissions des finances.

D'ailleurs, je tiens à dire que la création de l'ARJEL fait exemple, au moins en Europe et quelque fois plus loin.

M. Philippe Marini, président. – S'agissant du débat de la taxation sur le produit brut des jeux ou sur les mises...

M. François Trucy. – Eric Woerth avait dit non ! On verra la réponse que fera le nouveau Gouvernement, sachant que, pour l'instant, la question ne lui a pas été posée. Je doute néanmoins qu'il réponde autrement.

M. Philippe Marini, président. – Ce serait, de toute façon, une disposition fiscale qui aurait mieux sa place en loi de finances. Mais, dès lors que l'on traite du sujet, on peut toujours soulever la question.

M. Philippe Dallier. – S'agissant du « fichier positif », j'ai l'impression que, encore une fois, nous allons mettre sur pied une solution très française : une réponse imparfaite et compliquée à mettre en œuvre. À partir du moment où l'on omet certains emprunts, on ne peut pas prévenir le moment où la personne « bascule » dans le surendettement. Et, de ce point de vue, la question des crédits immobiliers et des découverts n'est pas une petite question.

J'ai vraiment le sentiment que, malgré toute cette complexité, nous n'arriverons pas au résultat recherché. J'ai du mal à comprendre que l'on s'arrête à une solution à mi-chemin comme celle-là. D'autant qu'il ne me semble pas très difficile, d'un point de vue technique, de prendre en compte les découverts – et même de savoir s'ils sont ou non utilisés.

On n'ose pas aller au bout de la démarche du « fichier positif ». A mon sens, soit, on choisit de ne pas le faire, soit il faut le faire complètement.

Mme Marie-France Beaufils. – En ce qui concerne la question des jeux en ligne, je rejoins tout à fait les propos du rapporteur général. Quand on voit l'état des personnes « accro » au jeu, l'ouverture à la concurrence n'a pas contribué à réduire ces situations difficiles. La loi leur a donné une capacité « à jouer plus ».

S'agissant des crédits à la consommation – et ce point rejoint parfois mon précédent –, on constate que certaines personnes, après un premier plan de redressement, ne disposent pas pour autant d'une situation financière assainie. Et ceci parce que leur situation économique ne s'est pas améliorée. On parle de difficultés liées à des crédits, mais la question du pouvoir d'achat me paraît première. La réglementation ne nous permettra donc pas toujours de résoudre les difficultés que l'on rencontre.

Le souci qui est le mien porte sur le comportement d'un certain nombre de créanciers qui refusent tout aménagement dans le plan de surendettement. À la fin du plan, faute d'évolution acceptée par les créanciers, la situation reste difficile et il faut refaire un nouveau plan. Est-ce que le projet de loi apporte des réponses sur ce point ? L'effacement d'une partie de la dette est-elle mieux prise en compte ?

J'en viens au « fichier positif ». C'est un débat récurrent depuis de nombreuses années. Je comprends que les crédits immobiliers ne soient pas pris en compte. Après tout, le loyer représente également une charge, qui peut être très lourde dans leur budget et au moins aussi lourde que le

remboursement de l'emprunt. Et si vous souscrivez un crédit à la consommation dans un magasin, on ne va pas vous demander votre situation locative et votre reste à charge. Généralement, la situation du foyer est rarement regardée dans ce détail.

Par ailleurs, je trouve qu'un certain nombre de crédits sont encore proposés à des taux qui me paraissent usuraires. Est-ce que le texte apporte des éléments de réponse à ces situations ?

M. Joël Bourdin. – Sur le « fichier positif », j'ai la même position que Philippe Dallier. Et je complimente notre rapporteure pour avis qui fait évoluer dans le bon sens le système du « fichier positif ».

Je voulais également intervenir sur les articles relatifs à l'assurance mais je m'aperçois que notre commission n'est pas saisie pour avis de ces dispositions. Je me permets d'en dire deux mots car j'ai déposé une proposition de loi sur ce sujet.

En effet, ce secteur a nettement besoin d'être revu : les assurés sont mal traités ! Que ce soit pour les assurances automobile, habitation, etc., il y a des gens qui n'arrivent pas à trouver un assureur ! Je propose d'ailleurs que l'assurance habitation devienne obligatoire.

Quand vous vous assurez en ligne, vous pouvez être à peu près sûr de n'avoir affaire qu'à un courtier... Et le pauvre usager se débrouille pour savoir qui est réellement son assurance. Je reviendrai sur tous ces sujets en séance publique.

M. Richard Yung. – Je sais qu'il y a eu beaucoup d'hésitations autour du « fichier positif », ne serait-ce que pour des questions de libertés publiques. Il y a toujours des tentations d'accéder à de tels fichiers.

Qui va faire ce fichier ? C'est un investissement considérable et je doute qu'il soit mis à la charge de la Banque de France. Combien de temps cela va-t-il prendre pour le bâtir ? À quel coût ? Et puis, qui va payer ?

Par ailleurs, il y a deux bonnes mesures dans ce projet de loi. La première concerne la création d'une indication géographique protégée pour les produits industriels. Nous protégeons les produits gastronomiques avec les appellations d'origine et nous étendons ce type de protection.

La seconde porte sur les actions de groupe et c'est une très bonne chose.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Je présenterai un amendement pour que le président de l'ARJEL soit nommé après avis des commissions des finances. Et cette initiative sera couplée avec le dépôt d'une proposition de loi organique de François Marc. Nous alignons le droit sur ce qui existe pour d'autres autorités similaires.

Merci à François Trucy pour les éclairages qu'il m'a apportés et pour ses remarques. Marie-France Beaufils a bien souligné la question de l'addiction au jeu. Devant notre commission, Jean-François Vilotte, président

de l'ARJEL, nous avait dit que, en matière d'addiction, la grande majorité des joueurs ne semblent pas concernés. La mise moyenne serait de 50 euros par mois, ce qui peut déjà représenter un budget pour certains foyers modestes.

Il y a une petite population de gros parieurs : 50 % des mises sont le fait de 1 % des joueurs. Nos inquiétudes étaient peut-être excessives car la donne n'a pas été bouleversée, mais nous devons rester attentifs.

S'agissant des crédits à la consommation, ce sont surtout les crédits renouvelables qui précipitent les familles dans le surendettement. Leurs taux, souvent très élevés, ont néanmoins baissé de 2 % avec la loi Lagarde.

En revanche, je pense que la réduction de huit à cinq ans des mesures de redressement risque de faire augmenter le coût du crédit. Et c'est la raison pour laquelle je vous proposerai une autre solution.

Sur le sujet des assurances, nous avons choisi de ne pas nous saisir de ces dispositions qui n'étaient pas d'abord financières. J'atteste que, parfois, il est difficile de trouver un assureur : nous pouvons en constater les effets ravageurs en matière automobile.

En ce qui concerne le « fichier positif », je rappelle que le FICP concerne 2,5 millions de personnes et il comprend un taux d'erreur sur les identités des personnes de 7 % ! C'est beaucoup. C'est pourquoi, dans les amendements que je proposerai, je pose des questions – peut-être un peu basiques – sur la construction même du fichier : sa conception et son fonctionnement au quotidien. Au fond, si le principe en est adopté, on n'est pas vraiment sorti de la préfiguration prévue par la loi Lagarde. Nous n'avons pas beaucoup avancé. Je souhaiterais que les parlementaires soient les plus informés possible. Nous ne pouvons pas accepter un système qui contienne autant d'erreurs. À ce titre, nous devons être très clairs sur l'identifiant.

La Banque de France serait le garant de ce fichier. Dispose-t-elle d'un savoir-faire ? Je n'en suis pas sûre et j'ai déjà constaté que certaines administrations manquent d'expérience en la matière, par exemple lorsque je travaillais sur les titres sécurisés.

En tout état de cause, ce fichier n'a de sens que s'il est tenu à jour en permanence. Voilà les questions centrales que je vous ferai partager plus avant avec mes amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE

Article 18 D

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Avant de vous présenter l'amendement n° 1, je voudrais faire un rappel du dispositif et de la position des députés. Lorsqu'un dossier de surendettement est déclaré recevable par la commission départementale, deux principales voies peuvent être suivies.

Si le débiteur ne présente aucune capacité de remboursement, il est orienté en « procédure de rétablissement personnel » (PRP), qui est une sorte de « faillite civile » conduisant à un effacement des dettes.

Si le débiteur présente des capacités de remboursement, la commission cherche à établir un plan de remboursement accepté par les créanciers et par le débiteur, éventuellement avec des annulations d'intérêts voire d'une partie du capital. S'il est impossible de mettre créancier et débiteur d'accord, la commission peut imposer des mesures ou les recommander au juge.

Dans tous les cas, que les mesures soient négociées dans le cadre d'un plan amiable ou imposées, leur durée maximale est aujourd'hui de huit ans. Cette durée était de dix ans avant la loi Lagarde de 2010.

Les députés ont souhaité abaissé cette durée à cinq ans. Une réduction aussi importante aura des conséquences néfastes sur les personnes surendettées, car leurs mensualités augmenteront.

De plus, les effacements de dette seront plus importants, soit une augmentation de 500 millions d'euros par an selon la Banque de France, impactant directement les créanciers, y compris les créanciers individuels ou bailleurs sociaux et les établissements de crédit, qui pourraient le compenser par une restriction sur la distribution du crédit.

L'objectif des députés est de faciliter le rebond des personnes surendettées, en soulignant que la durée maximale est plus longue en France que chez nos voisins, mais je souligne deux éléments. D'une part, la procédure française de surendettement est très spécifique et protectrice des débiteurs (gratuité, préservation d'un reste à vivre, absence de vente du véhicule, etc.). D'autre part, il est désormais possible, au bout de quelques années de remboursement, de bénéficier de microcrédits sociaux.

C'est pourquoi je vous propose un amendement n° 1 pour ramener cette durée maximale non à huit ans, mais à sept ans, ce qui permet de répondre au souci légitime d'une durée de remboursement qui ne soit pas trop longue, sans bouleverser l'équilibre général comme le ferait la réduction à cinq ans.

Cela permet également de réintégrer la durée des éventuels moratoires, pour que tous les débiteurs surendettés soient traités de façon équitable.

M. Philippe Marini, président. – C'est une cote mal taillée ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Peut-être, mais suivre la position des députés sans bien en mesurer l'impact me paraîtrait hasardeux.

M. Roger Karoutchi. – Je suis plutôt d'accord avec l'amendement, mais pourquoi l'Assemblée nationale a-t-elle accepté cette réduction de huit

ans à cinq ans, qui augmente mécaniquement les mensualités ? Il doit bien y avoir une raison.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Dans les arguments échangés, il s’agissait d’aligner la durée sur celle de certains de nos voisins européens.

M. Jean-Pierre Caffet. – Nos collègues députés ont en effet procédé à une comparaison avec l’Allemagne, où la procédure prévoit une durée de cinq ans car les créanciers peuvent faire vendre le bien du débiteur. Or tel n’est pas le cas en France, donc l’analogie était factice.

L’amendement n° 1 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 2 vise à préciser que la réduction de la durée des plans ne s’applique aux dossiers de surendettement en cours de traitement que si les mesures de traitement ne sont pas encore mises en œuvre. En effet, dans le cas contraire, l’équilibre de nombreux dossiers serait remis en cause en cours de procédure avec, notamment, une réduction brutale du reste à vivre pour les ménages surendettés.

L’amendement n° 2 est adopté.

Article 18

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 3 est rédactionnel.

L’amendement n° 3 est adopté.

Article 19 et article additionnel après l’article 19

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 4 ainsi que l’amendement n° 5, qui porte article additionnel après l’article 19, sont importants. L’Assemblée nationale a souhaité réduire de deux à un an ce qu’on appelle le « délai Chatel », au terme duquel un crédit renouvelable inutilisé est automatiquement résilié.

En clair, à moins de renvoyer une demande signée, les consommateurs qui ne se sont pas servis de leur compte pendant un an verront leur carte résiliée et perdront tous les avantages qui y sont associés. Si, par la suite, ils souhaitent effectuer un achat à crédit, ils seront obligés de soumettre à nouveau un dossier complet.

Ce délai avait déjà été abaissé par la loi Lagarde de trois à deux ans, entraînant la suppression de plusieurs millions de comptes de crédit chaque année.

En matière de lutte contre le surendettement, le bilan est cependant plus mitigé, dans la mesure où ne sont visés que les consommateurs qui, précisément, n’ont pas recours de manière régulière au crédit renouvelable.

Ces consommateurs risquent en revanche d'être freinés dans leurs achats de biens durables, ceux que justement on n'achète pas tous les jours et pour l'acquisition desquels le crédit a une vraie utilité. L'impact de la résiliation automatique au bout d'un an sera donc particulièrement négatif pour les enseignes de distribution, déjà très fragilisées par la crise et dont certaines ont déjà annoncé des plans sociaux.

Je suis donc d'avis de maintenir le délai actuel de deux ans.

Pour autant, je crois qu'il faut effectivement traiter le problème des consommateurs incités à ouvrir des comptes de crédit renouvelable dont ils n'ont pas l'usage, à la seule fin de bénéficier d'avantages promotionnels.

Pour cela, je vous propose un dispositif complet en deux amendements. Le premier, l'amendement n° 4, revient sur la réduction du délai Chatel adoptée par l'Assemblée nationale mais prévoit qu'au bout d'un an d'inactivité l'emprunteur reçoit une proposition de résiliation de sa carte de crédit et de basculement vers un programme d'avantages promotionnels sans crédit. L'objectif du second amendement, l'amendement n° 5, est de traiter le problème à la source. Il s'agirait non pas d'interdire les cartes liées, qui peuvent être utiles, mais d'obliger les enseignes à disposer, à côté de la carte liée, d'un programme de fidélité sans crédit : le consommateur doit avoir la possibilité d'adhérer à un programme d'avantages promotionnels sans souscrire de crédit. Pour une pleine effectivité de cette mesure, ce programme devra être proposé en même temps que l'offre de crédit et devra être mentionné par toute publicité faisant référence aux avantages promotionnels associés à l'ouverture d'un crédit.

Mme Marie-France Beaufils. – Je me demande cependant si cette modification de l'Assemblée nationale ne permet pas aux personnes recherchant un crédit de bien mesurer les conditions de leur engagement et de vérifier le taux du nouveau crédit. Aussi, dans le doute, je m'abstiendrai.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Le problème que nous devons traiter est d'éviter que les personnes soient tentées de souscrire un crédit pour rembourser un crédit précédent, ce qui n'est pas le cas ici.

Les amendements n° 4 et 5 sont adoptés.

Article 19 octies A

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 6 a pour objet de supprimer la précision selon laquelle la documentation relative à la mobilité bancaire doit être « appropriée et facilement accessible », car elle n'est pas du niveau législatif, d'autant que le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'application de l'article.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 7 a pour objet de préciser que le service d'aide à la mobilité est proposé par la banque d'arrivée gratuitement et sans condition.

L'amendement n° 7 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 8 a pour objet d'obliger l'établissement d'arrivée à communiquer, dans un délai de cinq jours ouvrés, les coordonnées du nouveau compte bancaire aux émetteurs de virements, et non aux seuls émetteurs de prélèvements, comme prévu dans le texte issu de l'Assemblée nationale.

En effet, il semble essentiel de s'assurer que certains virements, notamment de l'employeur, de la CAF ou des mutuelles, soient immédiatement redirigés vers le nouveau compte.

Par coordination, il étend également aux émetteurs de virements l'obligation de respecter un délai défini par décret en Conseil d'État pour prendre en compte le changement de compte.

L'amendement n° 8 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 9 a pour objet de supprimer la mention selon laquelle il est interdit à la banque de facturer des frais pour des incidents de fonctionnement causés par une erreur de sa part. Cette précision est superflue, car elle résulte déjà du droit commun de la responsabilité contractuelle.

L'amendement n° 9 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 10 est rédactionnel.

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 19 octies

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Les alinéas 5 et 6 de cet article ne sont pas compréhensibles. Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, c'est pourquoi je vous propose, par cet amendement n° 11, de les supprimer.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 19 nonies

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 12 vise à préciser que le rapport sur le micro-crédit social s'appuie sur les travaux des organismes existants, l'observatoire de la microfinance et l'observatoire de l'inclusion bancaire.

M. Philippe Marini, président. – Qu'attendons-nous de ce rapport ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Des propositions, afin de faire évoluer d'autres textes en la matière.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 22 bis

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 13 est rédactionnel.

L'amendement n° 13 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 14 vise à préciser que, s'agissant des personnes qui se portent caution – cela est rare en crédit à la consommation mais peut arriver –, la consultation du registre est facultative et ne peut se faire qu'avant l'octroi du crédit à la consommation.

M. Philippe Marini, président. – Pourquoi cette précision ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Il s'agit d'éviter une nouvelle consultation au moment du renouvellement.

L'amendement n° 14 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Avec l'amendement n° 15, il s'agit de préciser que les informations inscrites dans le registre ne portent que sur les emprunteurs et non sur les personnes qui se portent caution.

L'amendement n° 15 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 16 porte sur les frais de fonctionnement. Le coût global du registre des crédits aux particuliers est estimé à un total de 15 à 20 millions d'euros en investissement et de 30 à 35 millions d'euros en fonctionnement annuel.

Afin d'assurer le financement du registre par les établissements de crédit, qui en sont les premiers bénéficiaires, et d'éviter un financement par subvention publique à destination de la Banque de France en provenance de l'Etat, le présent amendement vise à préciser que ce coût est pris en charge par une tarification de la consultation individuelle par les établissements.

M. Philippe Marini, président. – Je suppose que le texte indique qui tient le registre ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Oui, il est tenu sous la responsabilité de la Banque de France.

M. Philippe Marini, président. – La tarification de la consultation renchérit le coût du crédit puisque rien n'est gratuit.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Mais il est précisé dans mon amendement que ce coût ne pourra être répercuté sous forme de frais.

M. Philippe Marini, président. – Cela sera répercuté autrement. En tout cas, il est étonnant que sur cette question de « fichier positif », les clivages transcendent les partis comme les organisations représentatives.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – En effet, ces divergences perdurent. Certains sont très réticents pour des raisons de

protection des données ; d'autres, très favorables car cela permettrait de régler en amont les problèmes évoqués précédemment, comme le délai Châtel. La commission des lois y est très attentive, car il s'agit de recenser 12 millions de personnes, avec des problèmes évidents de confidentialité et de fiabilité.

M. Philippe Marini, président. – Dans mon souvenir, la commission des finances n'avait pas de conviction particulière.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Plus qu'une affaire de conviction, il s'agit en effet, pour notre commission, d'adopter une approche pragmatique et de déterminer clairement qui en assume le coût et de préciser les modalités de mise en place.

L'amendement n° 16 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 17 interdit aux établissements de crédit de recourir à d'autres fins que la vérification de la solvabilité des emprunteurs ou la gestion des risques, en particulier à des fins de prospection commerciale.

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement substantiel devrait permettre de rassurer certains groupes.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Je n'en suis pas sûre car, comme vous le souligniez, les oppositions transcendent les partis.

L'amendement n° 17 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 18 vise à instaurer une actualisation quotidienne des données déclarées par les établissements de crédit.

L'amendement n° 18 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 19 vise à préciser que le registre indique, le cas échéant, qu'un crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs, ce qui peut notamment être le cas des couples.

L'amendement n° 19 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 20 est un amendement rédactionnel.

L'amendement n° 20 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 21 est de conséquence avec l'amendement n° 1 que nous avons déjà adopté.

L'amendement n° 21 est adopté.

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 22 vise à prévoir, conformément à la recommandation du comité de préfiguration présidé par Emmanuel Constans, que l'identifiant spécifique utilisé est dérivé du NIR. Afin de donner toutes les garanties de confidentialité et de cloisonnement des fichiers, le NIR devra être détruit par les

établissements de crédit dès la décision de refus de crédit ou, si le crédit est accordé, la création de l'identifiant spécifique. La CNIL est très réservée sur l'utilisation du NIR, mais soyons pragmatiques : il faut que chacun puisse connaître son identifiant, ce qui est le cas du NIR grâce à la carte Vitale.

M. Philippe Marini, président. – Le Gouvernement donnera-t-il un avis favorable ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – En tout cas, je souhaite qu'il précise comment il compte travailler pour mettre en place cet identifiant et en assurer la fiabilité.

L'amendement n° 22 est adopté.

Article additionnel après l'article 72 quater

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 23 a pour objet d'assurer que les commissions des finances des deux assemblées émettent un avis public sur la nomination du président de l'ARJEL.

M. Philippe Marini, président. – Il faudra donc un texte organique pour compléter ce dispositif...

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Je présenterai ce texte organique avec le rapporteur général.

M. Philippe Marini, président. – ... dans les mêmes conditions que pour la création de la banque publique d'investissement (BPI).

L'amendement n° 23 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – Mais avez-vous déposé un amendement sur la parité au sein de l'ARJEL ?

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – Pas à ce stade. Je vous propose, à vous ou François Trucy, de le faire pour la séance.

Article 72 sexies

Mme Michèle André, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 24 est un amendement de précision.

L'amendement n° 24 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – L'ensemble des amendements de notre rapporteure ont été adoptés et seront donc soumis à la commission des affaires économiques.

M. François Trucy. – Le texte arrivant en discussion en septembre prochain, pourrions-nous déposer des amendements dit « extérieurs » ?

M. Philippe Marini, président. – Naturellement, le délai sera ouvert. Pour conclure, nous allons donner un avis sur les articles entrant dans le champ de la saisine de notre commission.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés et complétés par ses amendements.

Nous donnons mandat à la rapporteure de redéposer, en vue de l'examen du projet de loi en séance publique, les amendements que la commission des affaires économiques n'aurait pas adoptés et intégrés à son texte.

Il en est ainsi décidé.

ANNEXES

I - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Banque de France

Mme Véronique Bensaïd, conseillère parlementaire du Gouverneur de la Banque de France.

M. Jean-Luc Vatin, directeur des relations avec les particuliers.

Représentants des consommateurs

Mme Reine-Claude Mader, présidente, **Mme Sandrine Perrois**, juriste, **CLCV**.

M. Hervé Le Borgne, vice-président, **M. Maxime Chipoy**, responsable des études, **UFC Que Choisir**.

Représentants des familles et des personnes surendettées

M. Jean-Philippe Vallat, sous-directeur, **M. Rémi Therme**, chargé de mission, **Mme Claire Ménard**, chargée de relations parlementaires, **UNAF**.

M. Jean-Louis Kiehl, président, **Fédération CRESUS**.

Représentants des établissements de crédit spécialisés

Mme Françoise Palle-Guillabert, déléguée générale, **Mme Marie-Anne Bousquet-Suhit**, responsable juridique, **Mme Isabelle Richard**, chargée de relations institutionnelles, **Association française des sociétés financières**.

Etablissements de crédit

M. Jérôme Guillemard, Président, **M. Jean-Pierre Viboud**, directeur général, **Banque Accord**.

Mme Marie-Christine Caffet, directrice du développement,
M. Gilles Hervé, responsable juridique, **Confédération du Crédit Mutuel**.

M. Philippe Dumont, directeur général, **Monsieur Marc Pomies**,
responsable des Relations Institutionnelles, **Crédit Agricole Consumer
Finance**.

M. Thierry Laborde, directeur général, **M. François Langlois**,
directeur des relations institutionnelles, **BNP Paribas Personal Finance**.

II – AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 18 D (nouveau)

I. - Alinéas 2 et 12

Remplacer le nombre :

cinq

par le nombre :

sept

II. - Alinéas 3 à 6

Supprimer ces alinéas.

Article 18 D (nouveau)

Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

II. - Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Il s'applique aux dossiers de surendettement déclarés recevables à cette date pour lesquels les mesures de traitement n'ont pas encore été mises en oeuvre.

Article 18

Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

est dans l'obligation d'accompagner systématiquement

par le mot :

accompagne

Article 19

Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le dixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Si, pendant un an, le contrat d'ouverture de crédit ou tout moyen de paiement associé, assorti d'un programme offrant des avantages commerciaux et promotionnels, n'a fait l'objet d'aucune utilisation, le prêteur propose à l'emprunteur, à l'échéance de l'année écoulée, la résiliation du contrat et l'adhésion à un autre programme offrant des avantages commerciaux et promotionnels sans crédit. »

Article additionnel après l'article 19

Après l'article 19

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- L'article L. 311-10-1 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une ouverture de crédit ne peut être assortie d'un programme ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels que si le consommateur dispose de la possibilité d'adhérer à un programme sans crédit ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels auprès des mêmes professionnels. »

II.- L'article L. 311-8-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le crédit est assorti d'un programme ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit accompagne l'offre de crédit d'une proposition d'adhésion au programme sans crédit mentionné à l'article L. 311-10-1. »

III.- L'article L. 311-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la publicité mentionne l'existence d'avantages commerciaux et promotionnels assortis au crédit, elle mentionne également la possibilité d'adhérer au programme sans crédit mentionné à l'article L. 311-10-1. »

Article 19 octies A (nouveau)

Alinéa 3

1° Première phrase

Après les mots :

leurs clients

insérer les mots :

, gratuitement et sans condition,

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

Article 19 octies A (nouveau)

Alinéa 4, première phrase

Après les mots :

au client

insérer les mots :

, gratuitement et sans condition,

Article 19 octies A (nouveau)

Alinéas 6 et 7

Après le mot :

prélèvements

insérer les mots :

et de virements

Article 19 octies A (nouveau)

Alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

Article 19 octies A (nouveau)

Alinéa 10

Remplacer les mots :

sur un compte clos au cours des treize mois suivant la clôture

par les mots :

au cours des treize mois suivant la clôture du compte

Article 19 octies (nouveau)

Alinéas 5 et 6

Supprimer ces alinéas.

Article 19 nonies (nouveau)

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Ce rapport se fonde notamment sur les travaux de l'observatoire de la microfinance et de l'observatoire de l'inclusion bancaire.

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 12

Après chaque occurrence du mot :

physiques

insérer les mots :

n'agissant pas pour des besoins professionnels

Article 22 bis (nouveau)

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 60

Remplacer les mots :

les concernant

par les mots :

concernant les emprunteurs

Article 22 bis (nouveau)

Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 17

Après le mot :

être

insérer les mots :

consultées ni

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 21

Après les mots :

Banque de France

insérer les mots :

, de façon quotidienne,

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 48

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 50

Remplacer les mots :

Ce décret

par les mots :

Le décret prévu au premier alinéa du présent III

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 55

Remplacer le nombre :

huit

par le nombre :

sept

Article 22 bis (nouveau)

Alinéa 58, seconde phrase

Après les mots :

à partir

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques. La Banque de France et les établissements et organismes mentionnés à l'article L.333-7 sont autorisés à collecter, à utiliser et à conserver ce numéro au plus tard, selon les cas, jusqu'au refus de la demande de crédit ou jusqu'à la création de l'identifiant spécifique.

Article additionnel après l'article 72 quater (nouveau)

Après l'article 72 quater, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la treizième ligne du tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

«

Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne	Commission compétente en matière de finances publiques
---	--

»

Article 72 sexies (nouveau)

Alinéa 4

Après les mots :

exiger de l'opérateur qu'il

rédigé ainsi la fin de la dernière phrase de cet alinéa :

procède aux adaptations nécessaires de l'étendue de cette garantie, dans un délai qu'elle détermine.